

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**

**THAÍS VIRGÍNIA RIGO LOCH**

**POLÍTICA NACIONAL PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E  
SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS EM FLORIANÓPOLIS:  
UMA AVALIAÇÃO A PARTIR DA PERCEPÇÃO DOS USUÁRIOS.**

**Florianópolis**

**2014**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**

**THAÍS VIRGÍNIA RIGO LOCH**

**POLÍTICA NACIONAL PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E  
SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS EM FLORIANÓPOLIS:  
UMA AVALIAÇÃO A PARTIR DA PERCEPÇÃO DOS USUÁRIOS**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de  
Serviço Social da Universidade Federal de Santa  
Catarina como requisito parcial para obtenção de título  
de Bacharel em Serviço Social

Orientador: Prof. Ms. Jaime Hillesheim.


**Florianópolis  
2014**

Thaís Virgínia Rigo Loch

Política Nacional para População em Situação de Rua e serviços socioassistenciais em  
Florianópolis: uma avaliação a partir da percepção dos usuários.

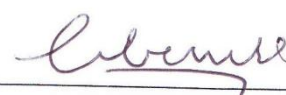
Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado  
como requisito parcial para a obtenção do título de  
Bacharel em Serviço Social, Departamento de  
Serviço Social, Centro Socioeconômico,  
Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 11 de dezembro de 2014.



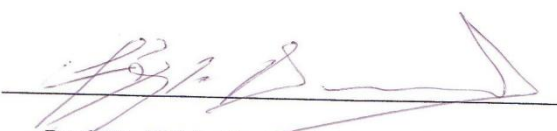
---

Professor Ms. Jaime Hillesheim  
Orientador



---

Assistente Social Ciberen Quadros Ouriques  
1ª examinadora



---

Prof. Dr. Hélder Boska de Moraes Sarmento  
2º examinador

*Dedicado à população em situação de rua, a qual  
tive o privilégio de conhecer e ainda sei tão pouco.  
A essas pessoas que não cabem em mim, mas que,  
de fato, também dizem respeito sobre quem sou.*

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer primeiramente ao Universo pela sua importância e repercussão em minha existência. Grata por todos os teus ensinamentos, tua sabedoria e tua luz!

À minha cidade natal, Erechim, meu eterno reconhecimento por essa terra e esse povo, em especial, aos meus familiares e amigos! À minha mãe Ana Lúcia Corso Rigo Loch pelo carinho, apoio e companheirismo na minha formação pessoal e acadêmica. Ao meu pai Margarino Loch pelo amor, pelos sábios ensinamentos e pela beleza de nossas diferenças e semelhanças. À minha vó Ignês Corso Rigo, por me mostrar que o dia de hoje vale a pena ser vivido com toda a intensidade, a esperança e a leveza. À minha prima Daniela Menegatti Rigo, minha irmã de coração, meu enorme carinho e consideração. À pequena grande amiga Marina Tonin Agranionih pela alegria de tê-la encontrado.

À Florianópolis, arquipélago que me acolheu de tantas formas, pela possibilidade de conhecer pessoas e seres tão maravilhosos, únicos, humanos e diferentes, na imensidão de seus mares e no mistério de suas planícies, montanhas e dunas. Aqui teço meu agradecimento especial aos colegas e professores do Departamento de Serviço Social e de outras áreas do conhecimento da Universidade Federal por todas as experiências vividas, pelos aprendizados, diálogos e pelos momentos partilhados! Às amigas Mariane Vicente de Azevedo, Nathalie Baréa Silveira, Pâmela Cristina dos Santos, Rafaela Carolina Ferreira, Marinêz Martins e Tereza Cristina Seki por toda a euforia, a paz, o colo, o riso e o pranto! Ao professor Jaime Hillesheim pela paciência, comprometimento e pelo desafio de ter aceitado orientar esse trabalho.

Também agradeço aos profissionais, estagiários e usuários durante o todo o meu período de estágio no Centro POP e no CRAS, em especial às supervisoras de campo Jamila Ana de Souza e Mary Kazue Zanfra, essenciais no meu processo de formação e aproximação com os espaços de atuação profissional.

Também aos amigos que conheci e encontrei em outros momentos e jornadas da vida. Ao Rodrigo Camargo Piva, companheiro astral de uma vida inteira, minha eterna admiração! À Donatella D'Alessandro por me auxiliar no árduo e delicioso processo de

autoconhecimento. Ao Zorro, alma vira-lata que entrou em minha vida, por me ensinar sobre a entrega e o amor a cada dia.

A todas as pessoas que em cada canto desse mundo dedicam-se, sonham e lutam por uma realidade distinta e mais humana.

À população em situação de rua, imprescindível para a realização desse trabalho, meu profundo respeito e gratidão!

## RESUMO

LOCH, Thaís Virgínia Rigo. **Política Nacional para População em Situação de Rua e serviços socioassistenciais em Florianópolis: uma avaliação a partir da percepção dos usuários**. 2014. 134 páginas. Trabalho de Conclusão de Curso (Serviço Social, Departamento de Serviço Social). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

O presente Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) tem como temática o fenômeno da população em situação de rua. O objetivo desse estudo é avaliar, a partir da percepção dos usuários, o eixo da Assistência Social da Política Nacional para População em Situação de Rua (PNPR). A escolha do tema se deu em virtude das experiências vivenciadas no período de estágio em Serviço Social, no Centro de Referência Especializado Para População em Situação de Rua (CENTRO POP), no município de Florianópolis. A fim de atingir o objetivo exposto foram realizados estudos teóricos e bibliográficos, análise documental, utilização de documentos elaborados durante o período de estágio e realização de entrevistas com usuários. Este trabalho está organizado em quatro capítulos. No primeiro abordamos as determinações sócio-históricas, as concepções e as características do fenômeno população em situação de rua. No segundo capítulo tratamos sobre a complexidade que envolve a construção de dados relativos a essa população, analisando informações sobre o Brasil e Florianópolis. Ainda, neste mesmo capítulo, apresentamos os serviços existentes na rede socioassistencial da capital catarinense. No terceiro capítulo são tratadas as concepções de Estado e política social, com posterior contextualização e explanação da PNPR. Tendo em vista o objetivo proposto, é também neste momento que apresentamos nossa perspectiva sobre a avaliação, enquanto instrumento essencial para que as políticas públicas atendam às necessidades dos usuários. O quarto e último capítulo foi reservado especificamente para a avaliação do eixo da Assistência Social da PNPR, a partir dos depoimentos coletados por meio das entrevistas realizadas com usuários dessa política. Ao final são feitas algumas considerações sobre os principais aspectos problematizados no conjunto dos capítulos apresentados.

**Palavras chave:** questão social, políticas sociais, assistência social, avaliação, população em situação de rua.

## LISTA DE SIGLAS

**AFLOV** - Associação Florianopolitana de Voluntários

**ASA** - Associação Arquidiocesana

**BID** - Banco Interamericano de Desenvolvimento

**BIRD** - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

**BPC** - Benefício de Prestação Continuada

**CAD - único** - Cadastro Único

**CAPS** - Centro de Atenção Psicossocial

**CCEA** - Centro Cultural Escrava Anastácia

**Centro POP** - Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua

**CIAMP Rua** - Comitê Intersetorial de Avaliação e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua

**CIT** - Comissão Intergestores Tripartite

**CNAS** - Conselho Nacional de Assistência Social

**CONGEMAS** - Colegiado Nacional dos Gestores Municipais da Assistência Social

**CONSEG** - Conselho de Segurança

**CRDH** - Centro de Referência em Direitos Humanos

**CREMV** - Centro de Referência e Assistência às Mulheres Vítimas de Violência

**CT** - Comunidades Terapêuticas

**FMI** - Fundo Monetário Internacional

**GTI** - Grupo de Trabalho Interministerial



**IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**IETS** – Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedades

**INSS** - Instituto Nacional da Seguridade Social

**LBA** - Legião Brasileira de Assistência

**LOAS** - Lei Orgânica de Assistência Social

**MDS** - Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome

**MNCR** - Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis

**MNMMR** - Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua

**MNPR** - Movimento Nacional da População de Rua

**NAF Rodoviário** - Núcleo de Apoio à Família

**OIT** - Organização Internacional do Trabalho

**ONG's** - Organizações Não - Governamentais

**ONU** - Organização das Nações Unidas

**PBF** - Programa Bolsa Família

**PM** - Polícia Militar

**PMF** - Prefeitura Municipal de Florianópolis

**PNPR** - Política Nacional para População em Situação de Rua

**PNAS** – Política Nacional de Assistência Social

**PRONATEC** - Programa Nacional de Ensino Técnico e Emprego

**PSB** - Proteção Social Básica

**PSE** - Proteção Social Especial

**SDDH** - Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República

**SEMAS** - Secretaria Municipal de Assistência Social

**SINE** - Sistema Nacional de Emprego

**SMDS** - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social

**SUAS** - Sistema Único de Assistência Social

**TJ** - Tribunal de Justiça

**UFSC** - Universidade Federal de Santa Catarina

**UPP's** - Unidades de Polícia Pacificadora

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Dia de Luta do Movimento Nacional da População em Situação de Rua. ....	27
Figura 2 - População em Situação de Rua de acordo com local de dormir.....	46
Figura 3 - Fluxograma Geral da Política Nacional de Assistência Social .....	55
Figura 4 - Sala de armários do Centro POP de Florianópolis. ....	83
Figura 5 - Sala de armários do Centro POP de Florianópolis. ....	83
Figura 6 - Passarela sobre a Avenida Beira Mar Norte que dá acesso ao Centro POP .....	84

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>1 O FENÔMENO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: DETERMINAÇÕES SÓCIO-HISTÓRICAS, CONCEPÇÕES E CARACTERÍSTICAS .....</b>	<b>19</b>
1.1 População em situação de rua: fenômeno constitutivo da realidade mundial .....	19
1.2 População em situação de rua: determinações e particularidades históricas .....	29
1.3 Dimensões caracterizadoras da população em situação de rua .....	35
<b>2 O FENÔMENO POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: DESAFIOS PARA A CONSTRUÇÃO DE DADOS E INFORMAÇÕES .....</b>	<b>42</b>
2.1 População em Situação de Rua no Brasil .....	42
2.2 População em Situação de Rua em Florianópolis e a constituição dos serviços a ela destinados .....	46
<b>3 A POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: .....</b>	<b>59</b>
3.1 Estado e política social: breves apontamentos .....	59
3.2 Contextualizando a construção da Política Nacional para População em Situação de Rua .....	63
3.3 Política Nacional para População em Situação de Rua: princípios, diretrizes, objetivos e ações estratégicas. ....	66
<b>4 COM A PALAVRA OS USUÁRIOS: A POLÍTICA PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA EM FLORIANÓPOLIS .....</b>	<b>74</b>
4.1. Os sentidos da avaliação das políticas sociais na atualidade: necessidade de envolver quem usa os serviços .....	74
4.2. Delineando o caminho metodológico .....	77
4.3. O Centro Pop como objeto de avaliação dos usuários .....	79
4.3.1. Avaliação do Centro POP: espaço físico e estrutura.....	79
4.3.2. Avaliação Centro POP: serviços ofertados .....	88
4.3.3. Avaliação Centro POP – os atendimentos profissionais .....	94
4.4. Casas de Acolhimento e Albergues .....	95
4.4.1 Casas de Acolhimento e Albergues – espaço físico e estrutura .....	95

<b>4.4.2 Casas de Acolhimento e Albergues – serviços .....</b>	<b>99</b>
<b>4.4.3 Casas de Acolhimento e Albergues – atendimento profissional .....</b>	<b>101</b>
<b>4.5 Outras questões .....</b>	<b>103</b>
<b>4.5.1 Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) .....</b>	<b>103</b>
<b>4.5.2 Cadastro único .....</b>	<b>105</b>
<b>4.5.3 Programa Bolsa Família (PBF) .....</b>	<b>106</b>
<b>4.5.4 Benefício de Prestação Continuada (BPC) .....</b>	<b>107</b>
<b>4.5.5 A rua, o Movimento de organização da População em Situação de Rua e a Política Nacional para a População em Situação de Rua .....</b>	<b>108</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>112</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>123</b>
<b>6 APÊNDICES .....</b>	<b>128</b>
<b>APÊNDICE A – Roteiro entrevista .....</b>	<b>128</b>
<b>APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....</b>	<b>131</b>

## INTRODUÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) tem como tema a Política Nacional Para a População em Situação de Rua (PNPR). Quando da elaboração de nossa proposta de estudos definimos como objetivo avaliar, a partir das perspectivas dos usuários, as ações estratégicas da Assistência Social no município de Florianópolis, de acordo com aquela política.

A motivação para a realização desse trabalho nasceu a partir da nossa aproximação com essa população durante o Estágio Curricular Obrigatório I, no Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP) no município de Florianópolis. O Centro POP constitui-se numa unidade pública vinculada à política de Assistência Social, prestando serviços especializados para pessoas que utilizam a rua como espaço de moradia, sociabilidade e/ou sobrevivência. Desse modo, compõe um dos equipamentos da Proteção Social Especial de Média Complexidade.

Durante o período de estágio na instituição percebemos cotidianamente inúmeros desafios concernentes à relação entre usuários e profissionais, entre profissionais e profissionais e entre usuários e usuários, relacionados às rotinas estabelecidas institucionalmente, às condições de trabalho dos trabalhadores que atuam na execução dos serviços oferecidos no Centro POP, à necessidade de fortalecer a intersetorialidade entre as políticas, entre outros.

Ao mesmo tempo, constatamos que estas questões se conectam a uma realidade muito mais ampla que abarca a totalidade das relações da vida social e que, por certo, determinam as condições objetivas de existência do fenômeno da população em situação de rua e sua constituição como uma das expressões agudas da questão social. As condições estruturais do sistema capitalista em nível mundial apontam cada vez mais para a ampliação das desigualdades, quaisquer que sejam as suas naturezas. Por isso, entendemos como imperativo compreender tal fenômeno, bem como a relação dessa população com o espaço da rua e, principalmente, o direito a políticas sociais que atendam suas necessidades.

A necessidade de apreender essas questões reafirma nosso propósito de contribuir com a construção da PNPR, avaliando seus serviços no contexto de Florianópolis, a partir do olhar dos usuários sobre essa política. Acreditamos que, dessa maneira, estamos dando visibilidade a esta população e reforçando a importância do seu protagonismo no planejamento,

implementação e avaliação dos serviços a ela direcionados. Deste ponto de vista, entendemos que a participação dos usuários na construção da esfera pública não só é necessária como também legítima.

Com o intuito de responder ao objetivo definido foi necessário que nos apropriássemos de algumas categorias teóricas que pudessem subsidiar a análise do objeto, dentre as quais destacamos: Estado, política social, questão social, avaliação e população em situação de rua. Os principais autores utilizados foram Marx (2013), Engels (2008), Gramsci (2000), Mézaros (2002), Harvey (2011), Silva (2009), Wacquant (2011), Netto (2004), Iamamoto e Carvalho (2001), Lemões (2014), Behring (2000), Boschetti (2004), Pereira (2001), Bravo e Correia (2002) entre outros.

Além dos estudos teóricos identificamos alguns documentos legais e institucionais que foram também analisados e serviram como fonte de pesquisa: o texto do Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009 - que instituiu a PNPR - e outras legislações relacionadas – inclusive a legislação municipal, o nosso diário de campo - elaborado durante o primeiro período de estágio obrigatório -, a Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua, etc.. Também nos apropriamos de informações constantes em alguns *sites* institucionais e outros que pudessem revelar as condições objetivas de vida enfrentadas pela população em situação de rua, tanto em Florianópolis, no Brasil quanto no mundo.

Outra importante fonte de pesquisa foram as informações coletadas a partir das entrevistas realizadas com usuários da política para a população em situação de rua, em Florianópolis.

Para a definição dos sujeitos a serem entrevistados foram estabelecidos alguns critérios, entre os quais, destacamos: pessoas adultas em situação de rua, de ambos os sexos, com 18 anos completos ou mais que frequentam ou já frequentaram algum dos serviços da política em comento e entendessem a rua enquanto espaço de moradia, sociabilidade e/ou sobrevivência. Foram entrevistadas, aleatoriamente, 07 (sete) pessoas de diferentes idades, sexo, etnia, orientação sexual e de diferente tempo de moradia e/ou sobrevivência na rua.

A técnica utilizada para a coleta de dados foi a entrevista semiestruturada, a partir de um roteiro previamente elaborado (Apêndice A), no qual constaram perguntas abertas sobre trajetória de vida, participação em movimentos sociais, o conhecimento da PNPR e, posteriormente, questões específicas divididas de acordo com os itens da ação estratégica do

eixo da Assistência Social da PNPR – objeto da avaliação. A observação participante deu-se em todo o processo de entrevista, instrumento que possibilitou a interação entre os sujeitos envolvidos (entrevistados e entrevistadora).

As entrevistas foram aplicadas no espaço da rua durante o período matutino e vespertino. O convite para a participação dos usuários no processo proposto se deu por meio de abordagens que eram iniciadas de maneira a criar a aproximação entre o entrevistado(a) e a entrevistadora. Em seguida era apresentado o Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE) (Apêndice B) no que constam: os objetivos a justificativa e os procedimentos utilizados (gravação da entrevista), os possíveis riscos, desconfortos e benefícios, a metodologia, o direito de recusa e o sigilo da pesquisa etc. Estando ciente e de acordo com o termo, os entrevistados assinavam o documento e ficavam de posse de uma cópia. Ato contínuo, as entrevistas eram iniciadas a partir do roteiro previamente estabelecido.

A proposta inicial desse trabalho era avaliar, a partir da perspectiva dos usuários, a PNPR como um todo, abarcando todos os seus eixos estratégicos. Por conta da grande demanda de trabalho, do dispêndio de tempo e pela complexidade em se realizar uma avaliação de toda a política, optou-se pelo recorte da ação estratégica da Assistência Social e dos seus serviços. Em conformidade com a PNPR (2009) foram selecionados os seguintes tópicos: a) Serviços de acolhida (Centro POP e instituições de acolhimento); b) Inclusão da população em situação de rua no Cadastro Único do Governo Federal (Cad-único); c) Inclusão da população em situação de rua no Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Os outros tópicos não foram abordados por serem considerados por nós questões difíceis de serem identificadas e avaliadas pelos sujeitos da pesquisa, tais como: 1) produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social acerca da população em situação de rua; 2) inclusão de crianças e adolescentes em situação de trabalho na rua no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; 3) incentivos especiais para a frequência escolar de pessoas inseridas nos equipamentos da Assistência Social, em parceria com o Ministério da Educação; 4) promoção de novas oportunidades de trabalho e inclusão produtiva em articulação com as políticas públicas de geração de renda para pessoas em vulnerabilidade social (PNPR, 2009, p.18-19).

Assim, para cada um dos itens do eixo de Assistência selecionados foram elaboradas questões referentes aos serviços apontados pela própria política de Assistência Social. Essas questões tinham como objeto de avaliação dois serviços principais: Centro POP e Casas de



Acolhimento. Para cada entrevistado foram feitas perguntas sobre a estrutura, os serviços e o atendimento.

Nas saídas de campo realizadas não entrevistamos os usuários nas instituições e serviços para evitar constrangimentos que pudessem comprometer os resultados do processo de pesquisa. Contudo, apesar das entrevistas serem feitas no espaço da rua, algumas outras dificuldades foram encontradas. A maioria das entrevistas foi realizada no período da manhã ou da tarde, sendo que nenhuma foi realizada à noite, o que poderia trazer (ou não) algum tipo de diferença no resultado dos dados. Ainda assim, poucas pessoas abordadas recusaram-se a participar. Algumas pessoas não foram abordadas como, por exemplo, as que estavam dormindo e as que se encontravam em grupos, pois a intenção era de que a pessoa pudesse ser entrevistada sozinha, afim de que tivesse privacidade na exposição de suas percepções. As que se recusaram a participar estavam sob o efeito de álcool e outras drogas e/ou apresentavam transtornos mentais.

Todas as entrevistas foram gravadas e transcritas literalmente. Após a transcrição, as informações constitutivas dos depoimentos dos entrevistados foram aglutinadas em eixos de análise, considerando os aspectos relacionados às ações estratégicas da assistência social previstas na PNPR.

O resultado desse processo investigativo está, aqui, exposto da seguinte forma:

No primeiro capítulo será abordado o fenômeno da população em situação de rua, suas determinações sócio-históricas, concepções e características. Procuramos enriquecer a reflexão trazendo, inicialmente, as formas de aparecer desse fenômeno em diversos continentes, demonstrando que se trata de uma expressão da questão social presente na realidade mundial.

No segundo capítulo apresentaremos alguns dados de pesquisas sobre a população em situação de rua no Brasil e apontaremos os desafios para a construção de informações sobre essa população, considerando suas especificidades. Em seguida, serão expostos dados sobre a população em situação de rua em Florianópolis e os serviços existentes na rede socioassistencial do município.

No terceiro capítulo serão abordadas as concepções de Estado e política social, com posterior contextualização da PNPR e explanação dos apontamentos sobre a construção, os princípios, as diretrizes, os objetivos e as ações estratégicas dessa política.

O quarto e último capítulo foi reservado para a avaliação do eixo da Assistência Social da PNPR, especialmente a partir dos depoimentos dos usuários - coletados por meio das entrevistas realizadas - e considerando o contexto do município de Florianópolis. Ainda que brevemente, indicamos também nossa compreensão sobre os sentidos da avaliação, defendendo que qualquer proposta metodológica para este fim deve, indiscutivelmente, envolver os usuários dos serviços constitutivos de qualquer política pública.

Ao final são feitas algumas considerações sobre os principais aspectos discutidos no presente trabalho.

Temos ciência de que esse trabalho apresenta algumas limitações, no entanto, cremos que ele poderá servir de estímulo a futuras discussões e estudos mais aprofundados sobre a avaliação de políticas sociais voltadas para a população em situação de rua, considerando a importância da participação desses sujeitos no planejamento, implementação e avaliação dos serviços.

# 1 O FENÔMENO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: DETERMINAÇÕES SÓCIO-HISTÓRICAS, CONCEPÇÕES E CARACTERÍSTICAS

## 1.1 População em situação de rua: fenômeno constitutivo da realidade mundial

Para situarmos nosso objeto de estudo apresentaremos, inicialmente, algumas informações sobre o fenômeno da população em situação de rua na contemporaneidade, considerando-o como uma dimensão presente na realidade mundial. A exposição de manchetes, reportagens e pesquisas tem como principal intento abordar tal objeto a partir da sua forma de aparecer na dinâmica das formações sociais mais desenvolvidas. Nos orientando pela perspectiva crítico-dialética, pensamos que estas formações indicam os caminhos para apreender o fenômeno da população em situação de rua na sua processualidade histórica.

No Japão o *site Japan Daily Press* publicou em 01 de março de 2013 a realidade da população em situação de rua no país. Com a manchete “Novo problema do Japão: uma população de rua em envelhecimento”, o site apresenta a seguinte notícia:

Moradores de rua e o envelhecimento da população estão entre algumas das maiores preocupações atuais do Japão. Colocá-los juntos torna-se um problema crescente para os formuladores de políticas do país. A boa notícia é que o número de sem-teto no Japão caiu em 5 anos, de 18.564 em 2007 para apenas 9.576 em 2012, segundo o Ministério da Saúde, Trabalho e Bem-Estar do Japão. Mas o grupo de idade mais elevada (55 e acima) aumentaram para 73,5% em 2012 de 58,8% em 2003. A principal razão, de acordo com ativistas, é o fato de que o Japão é o país com o mais rápido envelhecimento da população entre os países desenvolvidos. [...] Outro fator que contribui para o aumento dos desabrigados nessa faixa etária é outro problema que todo o país está enfrentando: a taxa de desemprego que está em torno de 4,2%. O relatório do Ministério também afirma que 63,7% dos sem-teto mais velhos já desistiram de procurar emprego, com 40,2% deles dizendo que é por motivo de doença e velhice. [...] Os abrigos do governo planejados para serem construídos estão recebendo a oposição dos moradores dos bairros. Além disso, eles exigem que os sem-teto consigam um emprego em seis meses, ou serão chutados para fora. É uma ‘corrida de ratos’, mesmo para os idosos desabrigados (TORRES, 2013, s/p, tradução nossa).

O excerto acima aponta para diversos aspectos, em especial, ao trabalho, ainda compreendido como um meio de conformação do caráter, de dignificação dos sujeitos e, por isso, visto como uma imposição para a população em situação de rua. Ademais, podemos perceber implicitamente a ideia de que o trabalho é o passaporte para o acesso aos serviços

planejados. Tais questões nos remetem aos escritos weberianos sobre a ética protestante e o espírito capitalista. Nesta obra, Max Weber (2004, p. 163) estabelece a conexão de determinadas formas do pensamento religioso e seus valores morais com a dinâmica da sociedade capitalista moderna. O trabalho passa a ser um dever de todos. Independentemente das posições sociais dos indivíduos, todos e cada um devem se determinar para o trabalho com vistas a fazer jus ao que se produz. Neste contexto, “tratar o trabalho como uma ‘vocação profissional’ tornou-se tão característico para o trabalhador moderno, como, para o empresário, a correspondente vocação para o lucro. [...] ‘Trabalho e zelo industrial [...] [aparecem] como um dever para com Deus’”.

Outro aspecto revelado no conteúdo apresentado diz respeito às diferentes nomenclaturas utilizadas na mesma notícia: população de rua, moradores de rua, sem-teto, desabrigados.<sup>1</sup> Vale ressaltar a importância na definição e discussão do conceito utilizado para caracterizar esse fenômeno, pois as políticas públicas, para contemplarem esse grupo populacional, só poderão ser planejadas, executadas e avaliadas a partir da definição e conceituação do objeto (Informação verbal)<sup>2</sup>. Ainda que essa visão não seja consensual<sup>3</sup> e que a heterogeneidade seja uma das características gerais dessa população, concordamos com Silva (2009) quando diz que

[...] as pessoas que utilizam a rua como espaço de moradia e sustento possuem características diversas [...]entretanto, existem condições ou características comuns que permitem identificá-las como um grupo populacional diferenciado (SILVA, 2009, p. 125).

Assim, na compreensão de Silva (2009), a heterogeneidade constitui-se enquanto marca dessa população, mas entende que sem conceitos não se consegue pensar em políticas públicas que possam ser catalisadoras das necessidades desse grupo populacional.

Outras pesquisas no Japão apresentam divergências quanto aos percentuais da população em situação de rua assinalados pela fonte governamental. Ainda que a precisão dos números não seja aqui o foco de nossa análise, cabe ressaltar que a dificuldade na mensuração e identificação desses sujeitos não é um problema restrito ao Japão. As metodologias

---

<sup>1</sup> Sobre a utilização e a definição do conceito “população em situação de rua” nesse trabalho falaremos mais nesse capítulo.

<sup>2</sup> Informação fornecida pela assistente social e Dra. Maria Lúcia Lopes da Silva no Seminário População em Situação de Rua na cidade de Florianópolis, em novembro de 2014.

<sup>3</sup> Sobre o assunto cf. Burzstyn (2000), Borin (2003) e Rosa (2005).

utilizadas pelos censos devem ser diferenciadas, haja vista as particularidades da população em situação de rua.

Alguns fatores apontados pelo próprio Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2014), o qual deu início apenas nesse ano a uma pesquisa experimental sobre essa população, sinalizam dificuldades como: época do ano em que a pesquisa é realizada; dinâmica e horários da vida cotidiana da população; falta de endereço fixo; pessoas domiciliadas, mas que passam a maior parte do tempo nos espaços públicos; pessoas abrigadas; diversidade de grupos e suas distinções locais entre outras. Apesar das dificuldades, avalia-se a importância dos censos no processo de conhecimento e aproximação da realidade vivida por essa população, para a construção de políticas públicas. Em meio à falta de incentivo à pesquisa e a insuficiência de políticas públicas para esse grupo populacional há uma grande luta para que em 2020 a população em situação de rua, no Brasil, seja mensurada pelo IBGE (Informação verbal)<sup>4</sup>.

Além das questões particulares do Japão relacionadas a um perfil majoritário de pessoas do sexo masculino e idosas, a mesma fonte apontou, em 31 de dezembro de 2013, as “estratégias” encontradas por essa população diante da precarização no mundo do trabalho. Pessoas sem-abrigo têm sido recrutadas nos últimos anos por grandes empreiteiras na limpeza da área onde ocorreu o desastre nuclear de Fukushima. Salários precários e condições desumanas de trabalho são parte da realidade do desemprego estrutural no país<sup>5</sup> e, por certo, no mundo.

Nos Estados Unidos, o jornal *The New York Times*, publicou em 21 de novembro de 2013 a seguinte notícia:

[...] Em Nova York, onde a população abrigo atingiu níveis não vistos desde a era da Depressão, a contagem em janeiro de 2013 era estimada de 64.060 pessoas desabrigadas em abrigos e nas ruas. Esse número é maior do que o de janeiro de 2012. Entre as grandes cidades, só Los Angeles teve um aumento percentual maior. Sua população sem-teto subiu 27%, embora o seu total de 53.798 foi menor do que o de Nova York. As autoridades federais disseram que os aumentos foram impulsionados pela elevação do quantitativo de famílias que não podiam mais pagar o aluguel, um problema que é mais grave em áreas onde há escassez de casas acessíveis e onde os aluguéis são especialmente elevados. O grupo de inquilinos

---

<sup>4</sup>Informação fornecida pela assistente social e Dra. Maria Lúcia Lopes da Silva no Seminário População em Situação de Rua na cidade de Florianópolis, em novembro de 2014.

<sup>5</sup>Entrevista disponível em: <<http://japandailypress.com/japans-homeless-being-recruited-for-fukushima-nuclear-cleanup-3141684/>>. Acesso em 08 nov. 2014.

mais pobres que pagam mais de metade de sua renda em aluguel e estão lutando para manter suas casas cresceu 43% em todo o país desde 2007, disseram autoridades de habitação.[...] A administração do prefeito Michael R. Bloomberg propôs fazer uma revisão das políticas em meados dos anos 2000, mas em vez disso, os abrigos da cidade estão cheios, com mais de 50.000 pessoas contando com eles. (NAVARRO, 2013, p. 24, tradução nossa)

A crise estrutural do capital ganhou maior evidência a partir de 2008, no contexto norte-americano, mostrando ser expressão não de uma crise pontual e conjuntural, mas própria do modo de acumulação capitalista, nos termos discutidos por Mészáros (2002). A crise no sistema financeiro e a formação de uma “bolha imobiliária”<sup>6</sup> trouxe sérias consequências para totalidade da população mundial, e não somente para a dos países de capitalismo central, entre eles, os próprios Estados Unidos. Isso repercutiu diretamente nas condições de vida da população, como demonstra o fragmento da reportagem antes exposto.

Em decorrência disso, tornou-se alarmante o crescente número de desempregados, bem como se verificou o aumento do pauperismo e o acirramento das desigualdades sociais no país. Soma-se a isso o fato de o Estado ter sido instrumentalizado para salvar bancos e empresas em pé de falência em detrimento do desenvolvimento de políticas que atendessem os interesses das classes trabalhadoras. Novamente a crise atingiu e recaiu mais vorazmente sobre os grupos populacionais mais pobres. Segundo Branco (2008) à época:

Nos Estados Unidos, epicentro da atual crise, segundo dados do Departamento do Trabalho, os pedidos nacionais de auxílio-desemprego aumentaram consideravelmente, alcançando 497 mil pedidos. É a maior marca registrada desde os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, sinalizando fortes indícios de recessão na maior economia mundial. [...] A situação do desemprego no mundo não é diferente. As expectativas globais apontam para o aumento do desemprego. Conforme estudo da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a atual crise financeira levará ao fechamento de 20 milhões de postos de trabalho no período entre janeiro de 2008 e dezembro de 2009. Com isto, o número de desempregados mundiais subirá de 190 milhões para 210 milhões. O estudo da OIT baseou-se em projeções oficiais do Fundo Monetário Internacional (FMI), da Organização das Nações Unidas (ONU) e das economias de diversos países, e contém uma importante advertência: “achamos que este cálculo ainda pode estar subestimado, pois não sabemos como vai evoluir a crise”, disse Juan Somavía, Diretor-geral da OIT (BRANCO, 2008, s/p.).

Ao abordar os tempos de crise do capitalismo Harvey (2011, p. 175) afirma que é nesses tempos que a irracionalidade desse modo de produção se explicita. Força de trabalho e

---

<sup>6</sup>Para compreender o processo de formação da bolha imobiliária sugere-se vídeo explicativo disponível em: <[http://www.youtube.com/watch?v=kC\\_943HEla4](http://www.youtube.com/watch?v=kC_943HEla4)>. Acesso em: 09 nov. 2014.

meios de produção co-existem sem que, aparentemente, possam ser articulados em face de carências humanas a serem respondidas. Em 2009, afirmou que cerca de 1/3 da estrutura produtiva daquela região estava ociosa “[...] enquanto que 17% da força de trabalho estava ou desempregada, forçada a trabalhar meio período, ou ‘sem ânimo’. O que poderia ser mais irracional do que isso?”

Com vistas a retomar as ondas de crescimento o capitalismo precisará contar com “[...] uma nova base para lucrar e absorver o capital”. No passado, a alternativa encontrada entre outras foi a ‘destruição criativa’ da riqueza produzida em tempos precedentes por meio de guerras. Nos contextos de crises, as vidas humanas são destruídas e predomina o desrespeito à dignidade das pessoas e, neste sentido, a ‘destruição criativa’ aniquila tudo da mesma maneira (HARVEY, 2011, p. 175).

Para o mesmo autor, o capitalismo continuará se mantendo e será capaz de reproduzir seu poder em face do conjunto de problemas estruturais que enfrenta. Contudo, para que isso ocorra “[...] as massas terão que entregar os frutos de seu trabalho para quem está no poder, ceder muitos dos seus direitos e ativos [...] conquistados com dificuldades [...]”. Ademais, terão que enfrentar degradações ambientais e reduzir seus padrões de vida, o que significa fome para muitos daqueles que já lutam para sobreviver no fundo do poço (HARVEY, 2011, p.175-176).

Esta análise nos oferece elementos para afirmar que, mesmo na economia mais desenvolvida do mundo as contradições da sociabilidade burguesa, quando enfrentadas, acabam por colocar nos ombros dos trabalhadores o ônus das quedas das taxas de lucros. E isso, evidentemente provoca destruição de esperanças e de projetos de vida daqueles grupos das classes trabalhadoras mais vulneráveis, como é o caso da população em situação de rua.

Embora em 2008, os Estados Unidos tenha sido o epicentro da crise, é incorreto afirmar que ela é uma crise americana. Do mesmo modo, não se trata de uma crise “da Europa”, ou das finanças, ou do setor produtivo, etc. Dado o fato de que o capitalismo constitui um sistema global, a crise se irradia por todos os lugares do mundo, por todos os setores econômicos, ainda que com particularidades e ritmos diferenciados.

Retomando a abordagem sobre o nosso tema, trazemos à reflexão algumas informações sobre a população em situação de rua no continente africano, região onde grande contingente populacional sofre todo tipo de privação, fruto de uma inserção subordinada dos países que a compõem no mercado mundial.

De acordo com o depoimento de Malin Sambian - coordenador da Campanha pela Anulação da Dívida no Niger - em entrevista concedida à Verena Glass – Revista Carta Maior, em 23 de janeiro de 2007:

*“O que os países africanos pagam a Europa em juros da dívida externa é dezenas de vezes mais do que investem em educação, saúde e geração de emprego e renda. A dívida é a questão central do empobrecimento africano”*<sup>7</sup> (Depoimento – Malin Sambian).

As consequências desta realidade para a população considerada a mais miserável do mundo se traduz em condições de vida subumanas. Em contrapartida, países credores que constituem a economia capitalista hegemônica se beneficiam das riquezas do continente que são drenadas de lá historicamente.

Na cidade de Bahir Dar, localizada ao norte da Etiópia, o *International Journal of Management and Social Sciences Research* (IJMSSR) realizou, em janeiro de 2014, uma pesquisa sobre a população em situação de rua. Utilizou como amostra 04 (quatro) bairros da região, nos quais foram identificadas 825 pessoas nestas condições. Dessas, a maioria era composta por migrantes de cidades vizinhas, homens, casados, entre 15 e 44 anos de idade que, em virtude das dificuldades de renda, trabalho e moradia deixaram suas famílias. Há também altos índices de analfabetismo, escassez de alimentos, falta de água potável adequada, doenças e instalações sanitárias precárias<sup>8</sup>.

Outra notícia chocante sobre o fenômeno na Etiópia foi divulgada pelo *site* inglês *British Broadcasting Corporation* (BBC), em março de 2014, apontando que hienas têm atacado a população em situação de rua na capital do país Adis-Abeba<sup>9</sup>. Muitos já foram atendidos em postos de saúde em virtude desses ataques. Isso mostra como as particularidades do país em relação ao território e ao meio ambiente interferem sobremaneira no cotidiano dessas pessoas e que, por vezes, não são consideradas nas respostas formuladas pelo Estado quando do planejamento de suas ações.

---

<sup>7</sup>GLASS, Verena. Dívida externa na África é o fator decisivo do processo migratório. Revista Carta Maior, 2007. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?Editoria/Movimentos-Sociais/Divida-externa-na-africa-e-fator-decisivo-do-processo-migratorio/2/12396>>. Acesso em 21 nov. 2014.

<sup>8</sup> Pesquisa disponível em: <<http://www.irjcjournals.org/ijmssr/Jan2014/10.pdf>>. Acesso em 11 out. 2014.

<sup>9</sup> Notícia disponível em: <<http://www.irjcjournals.org/ijmssr/Jan2014/10.pdf>> Acesso em 15 out. 2014.



Também na Alemanha, o *site Deutsche Welle* publicou, em 26 de junho de 2014, o aumento significativo do fenômeno nos últimos anos:

[...] Alguém poderia pensar que um país rico como a Alemanha não teria muitas pessoas desabrigadas. De acordo com o instituto econômico DIW, em 2012 [...] em nenhum outro país da zona do euro o total dos ativos financeiros foram distribuídos de forma tão desigual [...] A organização guarda-chuva da Alemanha para Assistência à Habitação (BAGW) diz que o número de pessoas sem domicílio na Alemanha subiu dramaticamente ao longo dos últimos anos. Em 2012, 284 mil pessoas não tinham onde viver - um aumento de 15% em relação a 2010 e BAGW calcula que esse valor suba novamente em mais 30% para 380 mil em 2016 (LÜTTICKE, 2014, s/p, tradução nossa).

Vale ressaltar que nos países da Europa o conceito “sem-abrigo” (*homeless*) abrange um público mais amplo do que o termo utilizado no Brasil (população em situação de rua) abarcando não só as pessoas que moram nas ruas, mas também aquelas que se encontram em “habitações precárias, superlotadas, ameaçadas por desastres naturais ou incêndios, em vias de despejo, entre outras situações de vulnerabilidade” (BRASIL, 2013, p. 12).

Já no Brasil, o *site* da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro divulgou em 18 de fevereiro de 2014 o censo experimental realizado pelo IBGE na cidade no ano de 2013<sup>10</sup>. A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) realizou durante 04 (quatro) dias seguidos, 96 roteiros na cidade e cerca de 650 entrevistadores percorreram as ruas em horários alternados para fazer o mapeamento detalhado. O questionário nominal, com 12 perguntas, traçou um perfil das pessoas identificadas e apontou importantes dimensões vividas por esta população, no Rio de Janeiro. De acordo com a mesma fonte:

A partir das informações tabuladas pelo Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS) foi possível constatar que 5.580 pessoas vivem em situação de rua no município do Rio de Janeiro. Desse total, 81,8% são homens e 69,6% têm idade entre 25 e 59 anos. O Centro da cidade é a região que mais concentra estas pessoas, com 33,8%. Um dado que chamou a atenção foi o grande número de pessoas de outros municípios ou estados: 35,58% dos entrevistados relataram que não são do Rio de Janeiro. Em relação ao grau de escolaridade, 75,11% possuem o ensino fundamental, 13,85% têm o ensino médio e 2,21% passaram por uma universidade. O levantamento mostrou também que 64,8% dos entrevistados estão há mais de um ano nas ruas do Rio de Janeiro (SMDS, 2013, s/p.).

---

<sup>10</sup>Censo completo está disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/smds/exibeconteudo?id=4607334>>. Acesso em 5 nov. 2014.

Cabe destacar que no Rio de Janeiro, um dos cartões postais do Brasil, o grande número de pessoas vindas de outros municípios e estados pode representar a busca por melhores condições de vida, trabalho e renda, influenciado pelos megaeventos como a Copa do Mundo de 2014, pelas obras e construções para as Olimpíadas de 2016 e pelo grande número de visitantes e turistas na cidade. É importante ressaltar também que, em meio à realização de grandes eventos, justificam-se a “limpeza” e “higienização social” da cidade profundamente marcada pelo despejo de moradores de comunidades pobres e favelas para longe das áreas centrais.

Outro fator que permeia a realidade do Rio de Janeiro é a atuação e experimentação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP's) nesses espaços periféricos. Uma pesquisa realizada por professores e estudiosos da Universidade Católica do Rio de Janeiro aponta que as opiniões quanto à atuação dessas unidades, ainda que aceita e defendida pela mídia, se mantém dividida entre a população. Os moradores das comunidades, apesar de reconhecerem alguns avanços, permanecem desconfiados e temem o caráter passageiro das UPP's. “Confiam desconfiando em uma polícia que, historicamente, sempre representou a face mais brutal do desrespeito à cidadania do mundo popular” (BURGOS et. al., 2012, p. 92)<sup>11</sup>.

Desse modo, percebe-se como a questão da violência é recorrente no cotidiano das populações pobres, especialmente para aquelas que estão em situação de rua. Basta lembrarmos do massacre ocorrido em 2004 na cidade de São Paulo, conhecido como o “Massacre da Sé”. Entre os dias de 19 a 22 de agosto de 2004, 15 (quinze) pessoas foram atacadas enquanto dormiam. Destas 08 (oito) ficaram feridas e 07 (sete) foram violentamente assassinadas. No dia 23 de maio de 2005, uma das testemunhas do massacre foi morta por policiais militares. Segundo notícia publicada pelo *site Fala Povo* muitos movimentos e organizações denunciaram o descaso, a violência e a impunidade diante desse e de outros episódios de violência contra estas pessoas<sup>12</sup>.

Também apontaram para a falta de políticas públicas para essa população. Para além da violência física cabe destacar as outras violências cotidianas a que essa população está submetida, como: a fome, o frio e o não acesso a outros direitos. Estas outras formas de violência, muitas vezes, não são percebidas pelos sujeitos que a elas estão submetidos. Tal

---

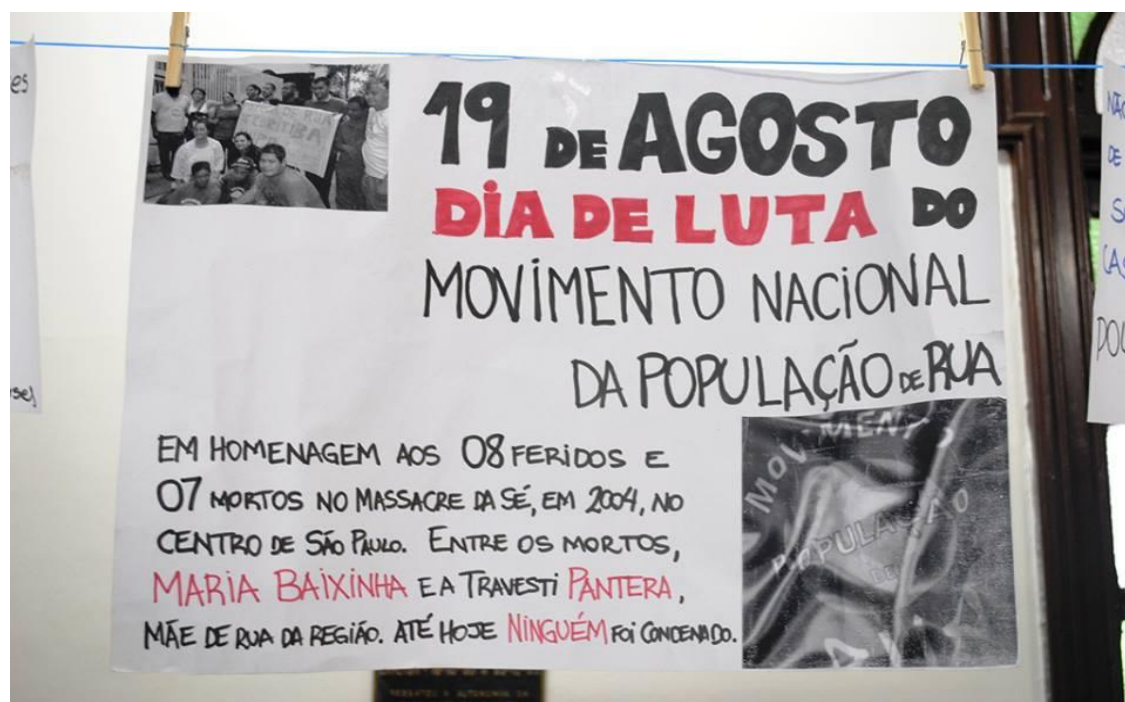
<sup>11</sup> Disponível em: <<http://desigualdadediversidade.soc.puc-rio.br/media/4artigo11.pdf>>. Acesso em 13 out 2014.

<sup>12</sup> Disponível em: <<http://www.projetoigreja.com.br/falapovo/destaque.asp?idMenuV=M6CQJ75USL&idNoticia=21409>>. Acesso em 13 out. 2014.

fato implica negativamente nos processos de organização e mobilização por direitos e reforçam relações marcadas pela própria violência em suas mais variadas formas de manifestação: física, moral, econômica, cultural e psicológica.

Tendo em vista o episódio do “Massacre da Sé”, o dia 19 de agosto tornou-se o Dia Nacional de Luta da População em Situação de Rua.

**Figura 1 - Dia de Luta do Movimento Nacional da População em Situação de Rua.**



Fonte: <<http://www.cress-ce.org.br/noticias/informes/19-de-agosto-dia-de-luta-do-movimento-nacional-da-popula%C3%A7%C3%A3o-em-situa%C3%A7%C3%A3o-de-rua>>. Acesso em 15 nov. 2014.

Assim, o que se constata é que, no momento presente, inegavelmente temos vivido a expansão do Estado penal problematizado por Wacquant (2011). As estratégias antes mencionadas para o enfrentamento da crise capitalista se traduzem na supressão de direitos e, com isso, provoca “convulsões” sociais cujos protagonistas são os que constituem as “classes perigosas”. As respostas que o Estado formula são de natureza repressiva, o que muito nos lembra a histórica afirmativa de Darcy Ribeiro (1995) ao abordar as consequências dos ciclos econômicos na periferia do capitalismo. Para ele, cada novo ciclo, nas economias periféricas,

correspondia um “moinho de gastar gente”. Ainda, nos dizeres da pesquisadora Vera Malaguti Batista “a classe trabalhadora brasileira está presa fora e dentro das prisões”<sup>13</sup>.

Cotidianamente as populações pobres, moradoras das comunidades periféricas das grandes cidades, sem teto, sem terra, indígenas, negros, homossexuais e, particularmente, a população em situação de rua sofrem a violência pela repressão, além daquela advinda do cerceamento do acesso à riqueza socialmente produzida. A violência policial é aqui destacada porque, como veremos, posteriormente, é fato que marca significativamente a realidade por nós estudada.

O panorama mundial aqui apresentado sobre as condições de vida da população em situação de rua, ainda que muito sintético, nos leva a afirmar que este fenômeno que se manifesta mundialmente só pode ser compreendido se relacionado às questões estruturais do sistema global do capital. Questões essas que conformam os processos de produção e reprodução da vida e que articulam economia e política, dimensões objetivas da realidade e subjetivas dos que dela participam. E, levando em conta as características da população em situação de rua e “o mundo que os cerca” tomamos como pressuposto que a subjetividade e a consciência individual têm um papel incontestado na objetivação do ser. Contudo, é preciso entender que não existe consciência sem ser. Ela, a consciência, “[...] é o ser social consciente, o que significa afirmar a sociabilidade inerente à constituição do indivíduo: o indivíduo é sempre social” (BRITES; BARROCO, 2000, p. 25).

Considerar o fato de que consciência e subjetividade estão permanentemente relacionadas dialeticamente com as determinações sócio-históricas é fundamental para que, aqui, não reproduzamos muitas análises subjetivistas sobre o fenômeno da população em situação de rua. Isso porque, em muitas análises sobre o fenômeno, este é entendido de maneira desconexa às circunstâncias objetivas que fazem indivíduos sociais se determinarem de forma que encontrem na rua uma possibilidade de existência. A partir daí, passam a partilhar com outros- nas mesmas condições - suas decepções, angústias, frustrações, dependências, mas também, conseguem criar estratégias de sobrevivência e, por vezes, reconstruir suas trajetórias.

Ainda que o fenômeno preceda o capitalismo, sendo apontado por Stoffels (1977 apud BRASIL, 2013) como paralelo à organização do Estado e das cidades da Grécia Antiga, é no

---

<sup>13</sup> BATISTA, Vera. Palestra proferida sobre o “Estado penal e Estado de direito”, no Tribunal Popular, em janeiro de 2013. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=FRgAs5sR7Gw>>. Acesso em 14 nov. 2014.

sistema capitalista que ganha determinadas particularidades. A seguir, abordaremos brevemente o processo histórico do fenômeno por nós estudado.

## **1.2 População em situação de rua: determinações e particularidades históricas**

O fenômeno da população em situação de rua é identificado já na antiguidade quando parcelas significativas da população ocupavam os espaços das ruas para morarem, vivendo da mendicância predominante, de acordo com Simões Júnior (1992, p. 19-20).

Pode-se dizer que é um fenômeno que surge vinculado ao processo de constituição das cidades, sendo certo que as bibliografias que tratam do tema apontam para o seu registro na antiga Grécia e no Império Romano.

Na idade média, segundo Simões Júnior (1992), há relatos de pessoas que moravam nas ruas e nelas desenvolviam atividades laborais, caracterizando certa “profissionalização” da situação de rua.

Contudo, é com o advento da sociedade moderna, na transição do feudalismo para o capitalismo que o fenômeno adquire particularidades que indicam uma determinada lógica e dinâmica que nos permitem apreendê-lo em sua totalidade.

Assim, como aponta Silva (2009) com o desenvolvimento das sociedades pré-industriais da Europa, em especial, no século XVIII, houve uma profunda transformação na lógica do trabalho. Grande parte dos camponeses das áreas rurais vira-se expropriada de suas terras, extorquida de seus meios de produção, roubada por instituições feudais e obrigada a vender, como mercadoria, a sua força de trabalho nas cidades.

Desse modo, a transição de produtores rurais para trabalhadores assalariados tem, em sua essência, a separação do trabalhador dos seus meios de produção, apontando para a configuração do que Marx (2013) denomina de acumulação primitiva. Para Marx é através dessa acumulação primitiva que a produção capitalista conseguiu alçar vôos. O autor ainda aponta que com o êxodo rural de milhares de pessoas, o capital conseguiu apossar-se das terras e do campo o que proporcionou às indústrias uma leva significativa de trabalhadores sem direitos à procura de trabalho (MARX, 2013, p.786-787).

Contudo, o fluxo de pessoas expulsas do campo não foi o mesmo fluxo de trabalhadores absorvidos pelas indústrias, seja como descreve Silva (2009, p. 95) “pela

incapacidade da indústria, seja pela dificuldade de adaptação repentina a um novo tipo de disciplina de trabalho”. Engels (2008) destaca que durante esse período, especialmente na Inglaterra, polo da revolução industrial

[...] as armas de combate são o capital, a propriedade direta ou indireta dos meios de subsistência e dos meios de produção. É óbvio que todos os ônus de uma tal situação recaem sobre o pobre. Ninguém se preocupa com ele: lançado nesse turbilhão caótico, ele deve sobreviver como puder. Se tem sorte de encontrar trabalho, isto é, se a burguesia lhe faz o favor de enriquecer à sua custa, espera-o um salário apenas suficiente para o manter vivo, se não encontrar trabalho e não temer a polícia, pode roubar, pode ainda morrer de fome, caso em que a polícia tomará cuidado para que a morte seja silenciosa para não chocar a burguesia (ENGELS, 2008, p.69).

O relato de Engels (2008) evidencia que neste contexto que precede à consolidação do capitalismo é que o fenômeno da população em situação de rua torna-se uma dimensão da realidade engendrada ao próprio processo de acumulação e, embora sendo multifacetado, é um fenômeno que tem bases estruturais, haja vista que é a própria acumulação capitalista que gera uma população excedente que aumenta mais rapidamente do que os meios de ocupação desse contingente. É o que Marx (2013, p.710-711) denomina como processo de produção de uma superpopulação relativa.

Em outras passagens de seus escritos Engels (2008) volta a assinalar a insegurança na garantia do emprego e dos meios de sobrevivência, contudo salienta o que Netto (2004) também explica sobre a disseminação e cooptação das classes trabalhadoras ao pensamento conservador. A ideologia dominante é reforçada para pregar os valores burgueses, calcados principalmente na reforma moral do homem, tomando as manifestações da “questão social” enquanto objeto de ação moralizadora e enfrentando-as via programas reformistas que as preserve no mesmo estado. Assim, o conservadorismo busca manter o *status quo*, abafando os conflitos e os antagonismos de classe, procurando encobrir as expressões da “questão social” não a fim de suprimi-las, pois isso implicaria a supressão do próprio capitalismo, porém amenizando-a, controlando-a. Neste sentido Engels (2008, p. 70) questiona:

Quem garante ao operário que, para arranjar emprego, lhe basta boa vontade para trabalhar, que a honestidade, a diligência, a parcimônia e todas as outras numerosas virtudes que a ajuizada burguesia lhe recomenda são para ele realmente o caminho da felicidade? Ninguém.

Foi nessa lógica selvagem, em que os seres humanos se consideravam apenas enquanto objetos utilizáveis uns aos outros, que o abismo e a guerra social entre ricos e pobres passou a ser cada vez maior. Aqueles não absorvidos pelas indústrias, sem condições de sequer serem explorados para garantir um salário, ainda que irrisório, encontram nas ruas não uma escolha de vida, mas a única opção de sobrevivência. Dessa forma, o pauperismo surge no capitalismo como um fenômeno generalizado e radicalizado na Europa Ocidental expresso nas cidades pela aparição dos “mendigos”, “andarilhos”, “vagabundos”, “ladrões”, “loucos”, “prostitutas”. Na abordagem de Marx sobre a acumulação primitiva o autor elucida o contexto no qual se processa a vida dos que eram atraídos para a indústria urbana, mas que nela não encontravam lugar:

[...] os que foram repentinamente arrancados de seu modo de vida costumeiro tampouco conseguiram se ajustar à disciplina da nova situação. Converteram-se massivamente em mendigos, assaltantes, vagabundos [...] na maioria dos casos por força das circunstâncias [...] A legislação os tratava como delinquentes que eles continuassem a trabalhar sob as velhas condições, já existentes (MARX, 2013, p. 805-806).

Assim, Silva (2009, p. 96) indica que “em linhas gerais, pode-se dizer que foram as condições histórico-estruturais que deram origem ao fenômeno do pauperismo, ao qual se vincula o que hoje se denomina população em situação de rua”.

Contudo, foi a partir da luta, da organização e da inconformidade dos chamados “pauperizados” que o pauperismo passou a se designar enquanto “questão social”. Porém, segundo Netto (2004, p. 45), “Marx pôde esclarecer com precisão a dinâmica da questão social, consistente em um complexo problemático muito amplo, irreduzível à sua manifestação imediata como pauperismo”. Segundo o autor:

[...] a exploração não é um traço distintivo do regime do capital (sabe-se, de fato, que formas sociais assentadas na exploração precedem largamente a ordem burguesa); o que é distintivo desse regime é que a exploração se efetiva num marco de contradições e antagonismos que a tornam, pela primeira vez na história registrada, suprimível sem a supressão das condições nas quais se cria exponencialmente a riqueza social, ou seja, a supressão da exploração do trabalho pelo capital, constituída a ordem burguesa e altamente desenvolvidas as forças produtivas, não implica- bem ao contrário!- redução da produção de riquezas (NETTO, 2004, p. 46).



Desse modo, o que Netto (2004) busca mostrar é que as melhorias aparentes no conjunto de condições de vida das massas trabalhadoras e a superação da pobreza, ainda que possíveis nessa fase do capitalismo, não alteram a sua essência exploradora. Põe-se, desde então, no horizonte dos trabalhadores, a perspectiva da emancipação política, necessária, mas insuficiente para a construção de uma nova sociabilidade caracterizada pela emancipação humana.

Ademais, seus argumentos indicam que, dado o avanço das forças produtivas, no capitalismo, pela primeira vez, a humanidade teve a possibilidade de superar as condições de pobreza. No entanto, em face da lógica desse modo de produção- exponencial produção de riqueza de um lado e, de outro, produção de miséria das classes trabalhadoras – garantida pela apropriação privada dos meios de produção e da riqueza criada pelo trabalho, aquela superação jamais se efetuou.

É nesse contexto histórico da sociabilidade burguesa que precisamos compreender o fenômeno da população em situação de rua, de modo a identificá-lo como uma forma de aparecer da questão social (MARTINELLI, 1995, p. 44).

Sendo assim, o preconceito, a discriminação, a violência em todas as suas dimensões, fazem parte da realidade vivida por este grupo populacional que, ao contrário do que preceituam as formas parciais de conhecer este fenômeno, não se encontram nestas condições por uma escolha livre e consciente. Acabam por constituir uma “população sobrando”, nos termos cunhados por Castel (1999) vivendo daquilo que é descartado por terceiros, sem trabalho, sem direitos. Constitui, assim, a prova cabal do processo de estranhamento<sup>14</sup> engendrado pela lógica capitalista, conforme aponta Lukács (2013).

Como sinaliza Silva (2009, p. 63) as crises marcam a história do sistema capitalista enquanto condições constituintes da sua própria natureza contraditória. Assim, elas são inerentes ao modo de produção capitalista e à sua estrutura anárquica, desordenada e desumana. De acordo com as análises de Mészáros (2002), desde o final dos anos de 1960 o capitalismo está enfrentando seus próprios limites e enfrenta uma crise que tem natureza

---

<sup>14</sup>Estranhamento para Lukács refere-se ao processo de distanciamento do ser humano de sua própria condição humana havendo assim um estranhamento não só entre o homem e o produto de suas atividades, mas também dos seres humanos entre si. Desse modo, os sujeitos passam a se compreender e a entender os demais enquanto meros meios de produção e reprodução da atividade humana onde a criação, as atividades e os produtos tornam-se mais poderosos do que os próprios criadores, estes últimos também entendidos enquanto simples mercadorias dentro de uma lógica exploratória e de reificação. Disponível em: <<http://www.verinotio.org/conteudo/0.5432116534032.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2014.



estrutural. Segundo ele “[...] o capital só pode, na melhor das hipóteses, avançar até o ponto de nos apresentar a própria alternativa, mas não pode se propor a solucioná-la por sua própria supressão” (MÉSZÁROS, 2002, p. 698).

Partindo-se desse pressuposto, podemos refletir sobre como as diversas crises estruturais e cíclicas do capitalismo, nos últimos tempos, trouxeram impactos massivos para o desenvolvimento (ou não) das sociedades. Segundo Duarte (2003) foi na década de 1970, diante de sinais do colapso da superprodução e superacumulação do fordismo<sup>15</sup>/keynesiano<sup>16</sup>, que o sistema capitalista internacional começou a passar por uma crise em âmbito mundial.

Para a implementação de estratégias e mecanismos de enfrentamento da crise consolidou-se a programática neoliberal, especialmente nos países que constituem as chamadas economias periféricas e dependentes, idealizada por meio do Consenso de Washington<sup>17</sup> em 1989. Nessa conferência, tornaram-se evidentes os ditames elaborados por distintos atores econômicos, políticos e sociais, a saber, os países centrais, as grandes agências e corporações econômicas, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) aos países periféricos que se encontravam de mãos atadas diante das dívidas externas (DUARTE, 2003).

Assim, o neoliberalismo, calcado em pilares como a privatização desenfreada, a liberalização do mercado, a preparação de “solos férteis” para o capital financeiro mundial, a explosão de blocos econômicos e das empresas transnacionais, o processo de reestruturação produtiva<sup>18</sup> e o corte em recursos para políticas sociais, avançou enquanto estratégia frente à crise do capital (DUARTE, 2003).

---

<sup>15</sup> Fordismo: sistema de produção em série criado pelo empresário Henry Ford no início do século XX com o objetivo de racionalizar a produção através do processo da mais valia relativa (diminuição do tempo necessário à produção) barateando mercadorias e possibilitando o consumo em massa. Disponível em: <<http://www.suapesquisa.com/economia/fordismo.htm>>. Acesso em: 13 out. 2014.

<sup>16</sup> Keynesiano: Conjunto de propostas criado por John Keynes estabelecendo a intervenção estatal na economia para o alcance do regime do pleno emprego. Teve atuação conjunta e complementar ao fordismo do início até meados do século XX, durante o período de crise do sistema capitalista. Disponível em: <<http://www.suapesquisa.com/economia/keynesianismo.htm>>. Acesso em: 02 out. 2014.

<sup>17</sup> No Consenso de Washington estavam preconizados os seguintes ditames para os países periféricos: 1) disciplina fiscal; 2) redução dos gastos públicos; 3) reforma tributária; 4) determinação de juros pelo mercado; 5) câmbio dependente igualmente do mercado; 6) liberalização do comércio; 7) eliminação de restrições para o investimento estrangeiro direto; 8) privatização das empresas estatais; 9) desregulamentação (afrouxamento das leis econômicas e do trabalho); 10) respeito e acesso regulamentado à propriedade intelectual. Disponível em: <<http://rccs.revues.org/1475#tocto1n1>>. Acesso em: 5 out 2014.

<sup>18</sup> Reestruturação produtiva: transformações ocorridas no sistema de produção a partir dos anos de 1970 decorrente do avanço neoliberal em escala mundial. Algumas de suas expressões são a desregulamentação e flexibilização do trabalho. Disponível em: <<http://www.brasilecola.com/geografia/reestruturacao-productiva.htm>>. Acesso em: 11 out. 2014.

Para Antunes (2002) o avanço neoliberal e a reestruturação produtiva trouxeram graves consequências para o mundo do trabalho. Segundo o autor:

Particularmente nas últimas décadas [como respostas do capital à crise dos anos 70], intensificaram-se as transformações no próprio processo produtivo, por meio do avanço tecnológico, da constituição das formas de acumulação flexível [...] e dos modelos alternativos ao binômio taylorismo/fordismo, onde se destaca, para o capital, especialmente, o modelo ‘toyotista’ ou o modelo japonês. Estas transformações, decorrentes, por um lado, da própria concorrência intercapitalista e, por outro, dada pela necessidade de controlar o mundo do trabalho, acabaram por afetar fortemente a classe trabalhadora (ANTUNES, 2002, p. 168-169).

Para o mesmo autor esse determinado processo serviu para garantir a expansão capitalista e acentuar ainda mais o hiato entre as economias centrais e periféricas, de modo a concentrar o poder econômico e político naquelas e sujeitando estas a relações de dependência. Desse modo, a classe trabalhadora tornou-se mais heterogênea, fragmentada e complexa, implicando nas formas de organização em face do avanço do capital sobre suas conquistas históricas (ANTUNES, 2002).

Nesse processo é impossível desconsiderar o papel do Estado e das políticas sociais. Harvey (2004) salienta que a condição essencial para a atividade capitalista é a consolidação de um Estado - burguês. O Estado assim é entendido enquanto “produto de luta de classes que representa primordialmente os interesses da classe dominante”, contudo é expressão da incorporação das demandas da classe trabalhadora explicitada na luta de classes (SILVA, 2009, p.29).

Através do Estado, homogeneizado pelas classes detentoras do poder econômico, é desenvolvido um conjunto de ações que configuram as denominadas políticas sociais. Estas são “mediações” importantes para administrar os conflitos das classes fundamentais que constituem a sociedade capitalista.

No Brasil, especialmente a partir da década de 1990, os direitos conquistados na luta travada pela sociedade civil organizada – movimentos sociais, movimentos sindicais, partidos políticos de caráter trabalhista, etc. – na década anterior, passaram a ser negados ou, sequer, regulamentados. A lógica mercantil avançou sobre a do direito, tornando aquelas conquistas – saúde, educação, previdência social, assistência social, etc., - objeto de troca, pela via do mercado, ou tiveram transferida sua operacionalização para a sociedade civil por meio das organizações do terceiro setor ou Organizações Não Governamentais – ONGs.

Assim, os trabalhadores, no Brasil, vivenciavam um processo de precarização no processo de produção – pela supressão de direitos trabalhistas e aviltamento das condições de trabalho – e na esfera da reprodução social – pelo desmonte das políticas sociais.

Este contexto marca, contraditoriamente, poderíamos dizer, a luta pela construção de uma política voltada para a população em situação de rua. Contudo, é preciso demarcá-lo porque ele incide na concepção e na estruturação dessa política, como veremos posteriormente.

Porém, antes de nos ocuparmos dessa política, precisamos situar melhor o debate sobre as concepções e características do fenômeno da população em situação de rua, pois ele revela disputas teóricas e políticas que, direta ou indiretamente, influenciam na conformação da realidade estudada.

### **1.3 Dimensões caracterizadoras da população em situação de rua**

Como ressalta Silva (2009) a utilização da expressão população em situação de rua é empregada em detrimento de outras terminologias por ser considerada

[...] a mais apropriada para designar uma situação ou condição social que não resulta apenas de fatores subjetivos vinculados à sociedade e à condição humana, como é comumente considerada, mas é uma situação ou condição social produzida pela sociedade capitalista, no processo de acumulação do capital (SILVA, 2009, p. 29).

Ainda, para a autora, a população em situação de rua pode ser concebida como um fenômeno, que ainda estamos tentando compreender. Assim, o fenômeno população em situação de rua abrange um conjunto de múltiplas determinações. Silva (2009) aponta seis aspectos considerados característicos do fenômeno.

O primeiro deles são as “*causas estruturais*”. Para Silva (2009, p. 105):

[...] o fenômeno vincula-se à estrutura da sociedade capitalista; sua produção e reprodução têm bases nos processos imanentes à acumulação do capital no contexto de produção da superpopulação relativa ou exército industrial de reserva excedente à capacidade de absorção do mercado de trabalho no capitalismo (SILVA, 2009, p. 105).

Desta feita, o fenômeno em tela tem suas características demarcadas pelo desenvolvimento das forças produtivas, numa sociedade na qual a produção é cada vez mais coletiva e a apropriação da riqueza se dá de maneira privada. Assim, as causas estruturais referem-se à própria organização do sistema capitalista.

O segundo aspecto apontado pela autora é a “*distinção do fenômeno como uma expressão radical da questão social na contemporaneidade*”. Silva (2009) retoma a discussão sobre o termo tanto do ponto de vista de sua gênese quanto das divergências entre diferentes autores sobre a sua conceituação e formas de enfrentamento.

Levando isso em conta entendemos que, em face da complexidade da sociedade contemporânea, o fenômeno da população em situação de rua, para ser apreendido, exige a consideração dessa complexidade que articula tanto dimensões econômicas e políticas, quanto culturais, conforme já assinalamos. Diante dos avanços tecnológicos, a noção de tempo e espaço é completamente alterada reverberando na vida cotidiana das pessoas e delas exigindo esforços e incorporação de valores que, muitas vezes, se contrapõem aos projetos vislumbrados. Este estado de coisas pode ser um dos elementos impulsionadores das tentativas de rompimento com o padrão societal estabelecido, como o que ocorre com a população em situação de rua, por exemplo. A resposta negativa a estes padrões, resistindo a eles, pode se manifestar pela quebra dos vínculos mais fundamentais da sociabilidade: familiar, profissional, comunitário, etc.. Esta realidade, por certo, aparece como uma das expressões renovadas da questão social atualmente. Isso não significa que estamos, por isso, diante de uma nova questão social.

Desse modo, entendemos que o fenômeno da população em situação de rua representa a radicalização da questão social na sociedade contemporânea porque revela uma contradição entre os avanços das forças produtivas, da capacidade de os homens se constituírem como homens livres e conscientes e a existência das condições próprias daquela população. O mundo que promete a realização de sonhos, desejos, felicidade e encontros é o mesmo que oferece uma realidade difícil de ser enfrentada, faz da vida um martírio e provoca desencontros entre as pessoas que poderiam juntas se fortalecer face às suas condições de existência.

O terceiro aspecto apontado pela autora diz respeito ao “*caráter urbano do fenômeno população em situação de rua*”. As grandes cidades e os centros urbanos representam, segundo Silva (2009), lócus privilegiado de circulação de capital, de concentração de

atividades econômicas e comerciais e de infraestrutura mais adequada para o atendimento das necessidades vitais da população em situação de rua.

Assim, as possibilidades e alternativas de trabalho, renda, alimentação, abrigo, saúde e higiene pessoal, mesmo que, em condições precárias, correspondem às estratégias de subsistência encontradas cotidianamente por esta população nos espaços urbanos. Para a autora a conjugação desses vários fatores “ajuda a explicar o porquê esse fenômeno é essencialmente um fenômeno urbano” (SILVA, 2009, p. 119).

Um quarto aspecto mencionado pela autora é o “*preconceito como marca do grau de dignidade e valor moral atribuído pela sociedade às pessoas atingidas pelo fenômeno*” (SILVA, 2009, p. 119). A autora aponta que em diversos momentos históricos, especialmente, na atualidade, a discriminação continua a andar lado a lado com a população em situação de rua.

Já se tornou comum a responsabilização desses sujeitos pela situação em que se encontram, sempre associada a “falhas” de caráter e a uma identidade negativa. A estigmatização da população em situação de rua, traço típico em vários países do mundo em que se manifesta, pode ser expressa, como já assinalamos, por diferentes denominações pejorativas utilizadas pela sociedade, tais como: “mendigos”, “vagabundos”, “maloqueiros”, “bandidos”, “vadios”, “loucos”, “sujos”, “coitados”, “carentes”, “perigosos”, “pedintes”, “drogados” entre outros. Desse modo, as ações higienistas e as práticas de extermínio, massacre e recolhimento dessa população continuam presentes como estratégias desumanas na tentativa de disfarçar e camuflar o fenômeno (SILVA, 2009, p. 120).

O quinto aspecto problematizado pela autora está relacionado às “*particularidades vinculadas ao território em que se manifesta*”. Para a autora as especificidades decorrem dos “hábitos, dos valores e das características socioeconômicas, culturais e geográficas predominantes no território” (SILVA, 2009, p. 121). Isso reflete diretamente no perfil socioeconômico, no tempo em situação de rua e nas formas de subsistência.

Como já foi problematizado anteriormente nas notícias apresentadas no início desse trabalho é visível as particularidades do fenômeno população em situação de rua nos diferentes territórios. Percebe-se, por exemplo, que no Japão, o fenômeno é composto majoritariamente por pessoas idosas, enquanto que, na Etiópia, a população estava mais concentrada na faixa etária adulta. Porém, para além das grandes fronteiras mundiais, as especificidades dos territórios podem ser expressas dentro dos próprios países.

No Brasil, por exemplo, a população em situação de rua tem algumas estratégias de sobrevivência nas diferentes estações do ano. Em períodos de inverno rigoroso, principalmente, no sul e no sudeste do país algumas pessoas procuram os albergues e/ou outros espaços na própria cidade para se protegerem do frio enquanto que outros se deslocam para outras cidades e regiões mais quentes do país.

Para Escorel:

O espaço urbano interfere significativamente nos grupos que se formam na rua- nos tipos de agrupamento, nas possibilidades de fixação, nas atividades de subsistência que podem ser realizadas, e, em contrapartida, os moradores de rua marcam o tecido urbano. Essas interferências recíprocas podem ser observadas nas diferenças entre os perfis das populações de rua, segundo a cidade em que moram (ESCOREL, 2000, p. 147).

Assim, ao analisar a população em situação de rua e as particularidades vinculadas ao território no qual o fenômeno se manifesta torna-se imprescindível compreender a dinâmica, as formas de organização e as estratégias utilizadas pela população em situação de rua.

O sexto aspecto salientado pela autora em seus estudos é a “*tendência à naturalização do fenômeno*”. Quando nos referimos à naturalização estamos querendo dizer que o fenômeno população em situação de rua, tão presente na vida cotidiana e na própria organização social, passa a ser visto como um processo “natural” da sociedade moderna e que precisa ser amenizado, regulado, reprimido e controlado. Assim, a tendência à culpabilização dos sujeitos pela situação de rua vivenciada acaba por isentar “a sociedade capitalista da produção e reprodução do fenômeno e o Estado da responsabilidade de enfrentá-lo” (SILVA, 2009, p. 122).

Assim, de acordo com Silva (2009, p. 122) o fenômeno população em situação de rua, está intimamente ligado à estrutura da sociedade capitalista e, na contemporaneidade, constitui-se enquanto “uma expressão radical da questão social”, que se localiza nos centros urbanos onde as pessoas atingidas são estigmatizadas e “enfrentam o preconceito como marca do grau de dignidade e valor moral atribuído pela sociedade”. É um fenômeno que possui características gerais, “porém tem suas particularidades vinculadas ao território em que se manifesta”. Além dessas características, há uma tendência à naturalização do fenômeno que dificulta a fomentação de estudos, pesquisas, censos e o próprio planejamento, execução e avaliação de políticas públicas intersetoriais para essa população.

Além das múltiplas determinações do fenômeno a autora aponta 04 (quatro) características gerais da população em situação de rua, quais sejam: *heterogeneidade; pobreza extrema; vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular*.

Como também já salientamos, a *heterogeneidade* é marca das características gerais dessa população, pois há, segundo Borin (2003)

[...] variedade dadas à subsistência e formas de abrigo, o tempo de permanência na rua, a trajetória anterior à situação de rua, a herança cultural e social [...] o tempo e as formas de rompimento dos vínculos familiares, os tipos de socialização que se consolidam na rua, a rotina espacial, o uso de substâncias químicas (álcool e/ou drogas) e o seu grau de comprometimento, as condições de autoestima, o sexo, a idade, a escolaridade e as formas de reintegração que almejam [...] (BORIN, 2003, p. 44)

Contudo, para Silva (2009), ainda que a heterogeneidade seja uma dessas expressões, existem condições e características comuns a essa população que possibilitam identificá-la enquanto grupo populacional diferenciado. Desse modo, a autora destaca três condições indissociáveis para compreender o fenômeno.

Para Silva (2009) a *pobreza extrema* é a expressão das causas estruturais do sistema capitalista e constitui-se antes da mera “não distribuição equânime da riqueza socialmente produzida” como “condição de classe desprovida dos meios de produção” (SILVA, 2009, p. 129). Desse modo, a autora não entende que a pobreza extrema por si só delimite o fenômeno população em situação de rua, mas é “categoria central que vincula esse fenômeno produzido à estrutura da sociedade capitalista” (SILVA, 2009, p. 128). Complementando as análises da autora, Boschetti (2004), baseada nas reflexões de Marx, fala que:

A existência e persistência da pobreza e das desigualdades sociais estão determinadas pela estrutura capitalista de apropriação privada dos meios de produção e da riqueza socialmente produzida (Marx, 1987), e não apenas pela não distribuição equânime de seus produtos e serviços (BOSCHETTI, 2004, p. 11).

Desse modo entende-se que a pobreza e as desigualdades sociais só poderão ser extirpadas pela própria superação do modo de produção capitalista. Sem condições para a socialização, tanto dos meios de produção quanto da riqueza socialmente produzida, não haverá mudanças (SILVA, 2009).

Com relação aos *vínculos familiares interrompidos ou fragilizados* a autora aponta que grande parte das pessoas que estão em situação de rua encontra-se desacompanhada de seus familiares. A maioria possui referência familiar, ainda que os vínculos afetivos e de solidariedade se encontram fragilizados ou completamente interrompidos (SILVA, 2009, p. 130). A autora salienta que

[...] existem outros fatores estruturais ou fatores ligados a história de vida dos indivíduos que conduzem à fragilização e ao rompimento dos vínculos familiares, como as desavenças afetivas, os preconceitos relacionados à orientação sexual, intolerância ao uso e abuso e dependência de álcool e outras drogas (SILVA, 2009, p.131).

Este aspecto, contudo não abarca todas as pessoas em situação de rua. Silva (2009, p. 162) aponta que estudos sobre o tema revelam que quanto maior o tempo de permanência nas ruas os laços familiares tendem a se tornar mais fragilizados, ainda que grande parte das pessoas manifeste comumente desejo de retomar o contato com a família. Cabe ressaltar que um pequeno número de pessoas encontra-se na rua com seus familiares, por exemplo, algumas vítimas de catástrofes naturais e de massa (SILVA, 2009).

Um último aspecto problematizado por Silva (2009) é a *inexistência de moradia convencional regular e a utilização da rua como espaço de moradia e sustento, por contingência temporária ou de forma permanente*. Para a autora essa condição reflete na utilização dos espaços públicos, a saber:

[...] ruas, praças, jardins, canteiros, marquises e baixos de viadutos ou áreas degradadas, ou seja, galpões e prédios abandonados, ruínas, carcaças de caminhão, ou ainda redes de acolhida temporária mantidas por instituições públicas ou privadas sem fins lucrativos, como espaço de moradia e sustento, por contingência temporária ou de forma permanente (SILVA, 2009, p 132).

Desse modo, estes aspectos característicos apresentados pela autora são os que orientam esse trabalho ao considerar que a população em situação de rua constitui-se enquanto grupo heterogêneo, mas que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular.

Assim, após a explanação da caracterização da população em situação de rua sendo identificadas suas múltiplas determinações e suas características gerais, faz-se necessário,



agora, maior aproximação com a realidade brasileira e local para direcionarmos o debate sobre o objeto de estudo.

## **2 O FENÔMENO POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: DESAFIOS PARA A CONSTRUÇÃO DE DADOS E INFORMAÇÕES**

### **2.1 População em Situação de Rua no Brasil**

Neste capítulo nos apropriamos de um conjunto de informações existentes sobre o fenômeno da população em situação de rua, referenciando-nos em documentos publicados pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e em outras pesquisas que foram realizadas. Inicialmente apresentamos dados referentes à realidade nacional e, posteriormente, sintetizamos informações sobre a realidade do município de Florianópolis, contexto original de nosso estudo.

Com o objetivo de “efetivar as atribuições de elaborar e gerir uma política integrada de proteção social” (MDS, 2008, p.3) o MDS, com a intermediação das Secretarias Nacionais de Assistência Social e de Avaliação e Gestão da Informação, realizou a Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua no Brasil entre agosto de 2007 e março de 2008. Foram abarcadas 23 capitais brasileiras, independente de seu número populacional e 48 municípios com mais de 300 mil habitantes, totalizando 71 cidades brasileiras. Entre as capitais não foram incluídas Porto Alegre, São Paulo, Belo Horizonte e Recife, pois nestas já haviam sido realizadas pesquisas semelhantes em anos anteriores ou estavam desenvolvendo levantamentos naquele período.

Foram entrevistadas pessoas de ambos os sexos acima de 18 anos vivendo em situação de rua. A Pesquisa identificou um total de 31.922 pessoas em situação de rua no país, não sendo consideradas crianças e adolescentes. Somando-se às pesquisas realizadas pelas outras capitais o número passaria a ser de 48.938 pessoas. Vale ressaltar que tanto os dados da Pesquisa Nacional quanto das pesquisas realizadas nas capitais anteriormente mencionadas, ainda que apontem para números expressivos, não podem ser tomados como o total de pessoas em situação de rua no Brasil. As pesquisas foram realizadas em determinados municípios do país e não em sua totalidade (MDS, 2008, p. 04).

Todavia, a Pesquisa levantou dados e informações importantes para compor o perfil e dinâmica desta população. Desse modo, o perfil das pessoas adultas em situação de rua à época era assim constituído: 82% do sexo masculino; 53% com idade entre 25 a 44 anos e 69,5% entre 25 e 54 anos; 74% sabiam ler e escrever e somente 17,1% afirmaram não ser

alfabetizados; 67% das pessoas em situação de rua declararam-se negras (pardos e pretos); 58,6% declararam ter uma profissão e/ou experiência de trabalho antes da situação de rua; 52,6% recebiam entre 20 e 80 reais semanais; 70,9% exerciam alguma atividade remunerada e apenas 15,7% pediam dinheiro como principal meio para sobreviver. Parte considerável (76,1%) era originária do município onde se encontrava, ou de locais próximos; 69,6% costumavam dormir na rua, sendo que cerca de 30% dormiam na rua há mais de 5 anos; 22,1% costumavam dormir em albergue ou outras instituições (MDS, 2007-2008, p.6).

Com relação à grande percentagem masculina (82%) dessa população, Silva (2009) assinala que há fatores históricos e culturais no país para a predominância do sexo masculino entre a população em situação de rua. Segundo a autora:

a responsabilidade de garantir a renda para o sustento da família é atribuída aos homens, chefes de família. Da mesma forma, aos jovens do sexo masculino, a partir dos 18 anos, é atribuída a tarefa do autossustento (SILVA, 2009, p.148).

Diante de um contexto em que só crescem as taxas de desemprego, essas pessoas, em especial, os homens, vêm-se obrigados a cumprir tais responsabilidades utilizando-se de inúmeras estratégias na busca por uma colocação no mercado de trabalho, muitas vezes, sem sucesso. Desse modo, diante das pressões e da dificuldade em assumir tais tarefas e atribuições são conduzidos, não raras vezes, à situação de rua (SILVA, 2009, p.148).

Já à mulher, para qual foi designado o papel da reprodução e do cuidado, implicações discrepantes podem ser observadas tanto nas relações desiguais no mundo do trabalho quanto pela opressão sexual (SILVA, 2009, p. 148). Para a estudiosa Tiene (2004) essas relações são reproduzidas de forma mais aguda no espaço da rua. Segundo a autora:

A mulher moradora de rua é minoria se comparada à população masculina. Pode-se explicar porque, histórica e culturalmente, a mulher sempre desempenhou o papel de reprodutora e responsável pelos cuidados com a prole, ou seja, sempre ou quase sempre, limitada a um espaço físico e social da casa[...] submissa no ambiente doméstico, tem tratamento desigual nas relações de trabalho, o que parece se repetir também na rua que é um espaço público (TIENE, 2004, p.19).

Tiene (2006, p. 156) também salienta que no espaço da rua as mulheres, como estratégia de sobrevivência passam a adotar comportamentos machistas, contudo

[...] a violência sexual praticada contra elas marca-as profunda, física e psicologicamente. [...] As mulheres mantêm submissão sexual em troca de proteção e pagam muito caro por isso. Seus corpos revelam os traços de “utilidade obediência” contatados nas instituições repressivas.

Dessa forma, ainda que a população total do Brasil seja, em sua maioria, composta por mulheres, o que também foi assinalado em grande parte das cidades pesquisadas, o número de mulheres em relação ao de homens em situação de rua é contrário ao do censo populacional do país. Assim, percebe-se que a variação das pessoas em situação de rua, de acordo com o sexo, “não segue a tendência do censo populacional, sugerindo relação mais afinada com a situação do mercado de trabalho e a composição do desemprego que com a divisão da população total das cidades por sexo” (SILVA, 2009, p. 147-148).

Em relação à faixa etária percebe-se um envelhecimento da população em situação de rua no Brasil. Segundo Silva (2009) algumas pesquisas que foram desenvolvidas anteriormente à própria Pesquisa Nacional demonstraram consonância de seus dados com esta última. Em Belo Horizonte, em 1998, a população concentrava-se na faixa etária entre 18 a 35 anos. Já em 2005 esse número passou de 25 a 40 anos, dado bastante similar com o da Pesquisa Nacional. Ainda que existam as particularidades de cada município, capital e estado abarcados, o aumento do envelhecimento é perceptível nessa população.

Sobre a escolaridade a maioria das pessoas que informaram saber ler e escrever (74%) localizaram-se entre a 1ª e a 8ª série tendo concluído ou não. Apenas 1,4% teve acesso ao curso superior.

Em relação à questão etnorracial 39,1% das pessoas em situação de rua declararam-se pardas, o que corresponde ao total da população do país (38,4%). 29,5% declararam-se brancos, (53,7% da população em geral) e 27,9% pretos (6,2% da população total). Esses dados trazem importantes reflexões sobre a estratificação racial brasileira, aspecto também apontado por Wacquant (2011) em seus estudos. Para o autor, esta estratificação pode ser percebida tanto por um conjunto de razões ligadas a posição subordinada do país na estrutura econômica internacional quanto pelo recorte de hierarquia entre classes e discriminação baseada na cor (WACQUANT, 2011, p. 12-13). Historicamente as populações pardas e negras foram duramente exploradas, discriminadas e violentadas, sofrendo opressões de toda a sorte. Isso rebate também na constituição do fenômeno população em situação de rua.

Com relação às experiências de trabalho 76,1% disseram já ter trabalhado antes da situação de rua havendo predominância no setor da construção civil. Dos 70,9% que exerciam

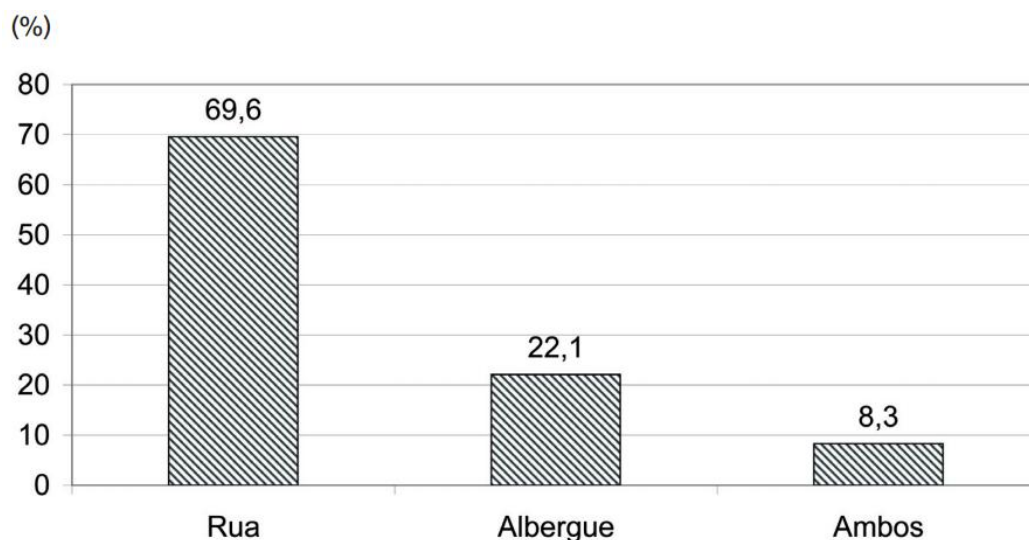
alguma atividade remunerada em situação de rua eram predominantes as de “catador de materiais recicláveis (27,5%), flanelinha (14,1%), construção civil (6,3%), limpeza (4,2%), carregador/estivador (3,1%)” (MDS 2007-2008, p. 10). Apenas 15,7% pediam dinheiro como principal meio para sobreviver. A Pesquisa Nacional pôde desmistificar a relação direta, comumente feita, entre população em situação de rua e práticas de mendicância. Segundo os números acima apontados, essa população já teve experiências de trabalho anteriores à situação de rua e ainda as possui, mesmo que em condições e ocupações precárias. Apenas 1,9% afirmaram trabalhar com carteira assinada, enquanto que 47,7% afirmaram nunca terem trabalhado de maneira formal. Os que informaram ter trabalhado com carteira assinada alguma vez na vida disseram que foi há muito tempo atrás (50% há mais de 5 anos) (MDS, 2007-2008, p.10).

Sobre a trajetória nas ruas 76,1% são naturais do município onde atualmente vivem ou de municípios vizinhos. Isso demonstra que a maioria das pessoas em situação de rua é natural da atual cidade de moradia ou são originárias de locais próximos, em decorrência da migração campo/cidade (MDS, 2007-2008, p. 08).

Com relação a pernoite a maioria disse dormir na rua (69,6%) enquanto que 22,1% dormem em albergues e instituições. Apenas 8,3% alternavam entre a rua e o albergue. 46,5% dos entrevistados disseram preferir dormir na rua enquanto 43,8% manifestaram preferência pelos albergues. Entre os que preferiam dormir no albergue ao espaço da rua (69,3%) a violência foi o principal motivo sinalizado. Contudo, os que preferiam a rua ao albergue 44,3% apontaram a falta de liberdade nas instituições como principal motivo, sendo seguidos pelo horário e proibição do uso de álcool e/ou outras drogas.

A questão dos albergues será um dos aspectos por nós abordados neste trabalho. Contudo, considerando os dados socializados pelo MDS sobre a realidade brasileira, a tabela que segue mostra os locais utilizados pela população em situação de rua para dormir, tendo como referência os anos de 2007 e 2008. Os dados mostram que grande parte da população em situação de rua dorme no espaço da rua. Isso faz dela, portanto, o lugar onde a vida desses sujeitos se processa, onde suas relações ganham determinadas características. Vejamos:

**Figura 2 - População em Situação de Rua de acordo com local de dormir**



Fonte: Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua Meta/MDS, 2008.

Outros dados importantes podem ser consultados na Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua (2007-2008)<sup>19</sup>, mas que, aqui, em virtude dos objetivos propostos não poderemos aprofundar. Cabe destacar que os dados da Pesquisa Nacional, ainda que importantes e expressivos, já se encontram desatualizados. Seriam necessários novos estudos e pesquisas sobre esse grupo populacional tanto para relacionar com os dados já existentes quanto para o fomento de novas ações e políticas.

Com vistas a direcionar nossa análise, consideramos ser importante também apresentarmos algumas informações sobre a população em situação de rua, levando em conta a realidade da cidade de Florianópolis.

## **2.2 População em Situação de Rua em Florianópolis e a constituição dos serviços a ela destinados**

De acordo com a pesquisa realizada por Reis (2012) em 367 relatórios de atendimento no Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP), entre outubro de 2011 e junho de 2012 foram apontados 08 (oito) conjunto de questões sobre

---

<sup>19</sup> Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua disponível em: <[http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/31/Documentos/sum%C3%A1rio\\_executivo\\_pop\\_rua\\_pesq\\_censo\\_MDS.pdf](http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/31/Documentos/sum%C3%A1rio_executivo_pop_rua_pesq_censo_MDS.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2014.

a população em situação de rua em Florianópolis a saber: sexo; procedência; faixa etária; escolaridade; tempo na rua; dependência química; vínculos familiares e trabalho e renda. Vale ressaltar que os 367 relatórios abrangiam apenas uma parte do total de documentos registrados no período. Os resultados da pesquisa apontaram para uma população constituída majoritariamente por homens (92,64%) sendo que, a maioria, era natural de outros estados, cidades e localidades (83,93%). Identificou-se, ainda, que 87,19% se encontravam na faixa etária dos 18 aos 45 anos e a maioria tinha o ensino fundamental incompleto ou completo (33,41% e 14,44%, respectivamente).

Em relação ao tempo na rua constatou-se que 44,41% estavam a menos de 06 (seis) meses e 74,66% desta população era usuária de álcool ou outras drogas. 53,95% ainda mantinham os vínculos familiares. Quanto às atividades remuneradas havia uma grande concentração em trabalhos autônomos como o de catadores de materiais recicláveis, flanelinhas, vendedores ambulantes, construção civil, limpeza e pintura (REIS, 2012, p. 56). Percebe-se a consonância dos dados levantados por Reis (2012) com a Pesquisa Nacional, contudo há uma diferença entre os percentuais de procedência em que se percebe na cidade de Florianópolis um número bastante elevado de pessoas vindas de outros municípios. Isso pode ser explicado pelo fato da cidade ser uma capital turística conhecida como “ilha da magia”. Além das suas belezas naturais vende-se a ideia de que a cidade tem oportunidades de emprego e renda “para todos”, principalmente no setor da construção civil, com destaque para a região das praias.

É importante ressaltar que os dados acima expostos não compõem informações oficiais do município, pois Florianópolis não realizou nenhuma pesquisa, diagnóstico ou censo até então sobre a população em situação de rua. Isso dificulta o processo de construção de políticas sociais, pois é a partir desses estudos, da apreensão de determinada realidade que podem ser pensadas ações e estratégias concretas.

Ainda de acordo com o excerto acima, afim de complementar a análise dos dados, entendemos que seria importante abordarmos minimamente as mudanças em relação aos serviços disponibilizados à população em situação de rua na cidade de Florianópolis, fazendo um resgate das ações implementadas em diferentes períodos e com base em distintas concepções.

Segundo informações colhidas do trabalho de conclusão de curso de Micheluzzi (2003) o atendimento à população em situação de rua adulta iniciou em Florianópolis em 1973, com o nome “Atendimento à Mendicância”. Nesse período, havia poucas pessoas em

situação de rua na cidade e os atendimentos realizados contavam com parcerias da Polícia Militar e Civil através de rondas diárias e denúncias, bem como de parcerias com a Ação Social Arquidiocesana (ASA), Legião Brasileira de Assistência (LBA), Secretaria de Saúde do Estado entre outros. Ainda que não tenha ficado claro pelas fontes consultadas, acreditamos que o caráter das ações realizadas à época tinha um cunho higienista e policialesco. Nesse período, as pessoas eram encaminhadas a hospitais e albergues, a instituições outras para a confecção de documentos e à cidade de origem com vistas a promover a reintegração com a família ou, simplesmente, para repassar o “problema” para outro território.

Ainda de acordo com Micheluzzi (2003), em 1981 foi implementado no Terminal Rodoviário Rita Maria o atendimento ao migrante e aos passageiros usuários do terminal. Em 1993 a Prefeitura de Florianópolis firmou parceria com a Associação Florianopolitana de Voluntários (AFLOV) aumentando o número de profissionais que compunham a equipe técnica, bem como ampliou o fornecimento de recursos materiais, o número de encaminhamentos para Comunidades Terapêuticas (CT), entre outros. Em 1997 deu-se início ao Programa Abordagem de Rua, o qual, inicialmente, abordava crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social. Com a criação da Secretaria Municipal de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social, o projeto passou então a atender também adultos, o que trouxe avanços em relação ao trato dado até então à questão. Esse Programa tinha como objetivo:

[...] oportunizar o resgate de vínculos de crianças, adolescentes e adultos que faziam da rua seu espaço de moradia e sobrevivência, com segmentos organizados da sociedade, evitando a sua exposição aos riscos que a rua oferece (MICHELUZZI, 2003, p.).

O Projeto funcionava diariamente através de visitas aos locais e através de denúncias. A fonte consultada permite identificar que havia o contato diário entre o assistente social e o “povo da rua” o que poderia possibilitar um conhecimento mais aprofundado da realidade dessa população e o estabelecimento de vínculos.

Micheluzzi (2003, p. 24) ainda aponta que, em 2003, foi implementado o Núcleo de Apoio à Família (NAF Rodoviário), responsável por fazer “o recambiamento de pessoas não naturais de Florianópolis que se encontrassem em situação de vulnerabilidade social e que possuíssem parentes em outras cidades”. O NAF- Rodoviário surgiu por meio de uma pesquisa realizada pelo programa Abordagem de Rua, o qual constatou que uma grande parte



da população em situação de rua não era natural de Florianópolis, mas eram originárias de cidades próximas ou do mesmo estado.

Em 2004 foi instituído em todo o território brasileiro o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), tendo como finalidade a implementação da Política Nacional de Assistência Social. Assim, o SUAS se constitui como um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem por função o gerenciamento da Assistência Social e dos serviços socioassistenciais no campo da proteção social do Brasil, a partir de uma concepção de direito do cidadão e dever do Estado.

Em 2011, houve uma alteração no texto da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742/1993), através da Lei 12.435/2011. Neste sentido, todo o art. 23 da Lei 8.742/1993 foi modificado e, em seu §2º, inciso II, restou estabelecido que a população em situação de rua constituía formalmente, a partir de então, público alvo de programas de amparo desenvolvidos no âmbito da organização dos serviços da política de assistência social, nos seguintes termos:

Art. 23. Entende-se por serviços socioassistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei.

§1º. O regulamento instituirá os serviços socioassistenciais.

§2º. Na organização dos serviços da assistência social serão criados programas de amparo, entre outros:

I - às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, em cumprimento ao disposto no art. 227 da Constituição Federal e na Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);

II - às pessoas que vivem em situação de rua. (BRASIL, 1993).

Outro avanço importante observado nestes últimos períodos, no Brasil, foi a instituição da Política Nacional para a População em Situação de Rua – instituída pelo Decreto 7.053, de 23 de dezembro de 2009. A partir de então, pelo menos do ponto de vista formal, esta normativa atendeu à mudança na Lei Orgânica da Assistência Social e trouxe como objetivo a implantação de “Centros de Referência Especializados para Atendimento da População em Situação de Rua, no âmbito da Proteção Social Especial do Sistema Único de Assistência Social” (BRASIL, 2009). Essa mudança também foi prevista na Tipificação dos Serviços Socioassistenciais pela Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, com o intuito de padronizar os serviços da Assistência Social em todo o território nacional (MDS, 2009).

Ainda no ano de 2010, em Florianópolis, foi implantado o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP), previsto pelo Decreto nº

7.053/2009. De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009) constante do mencionado decreto, aquele equipamento constitui-se numa unidade de referência da Proteção Social Especial de Média Complexidade<sup>20</sup>, de natureza pública e estatal, vinculada à Política de Assistência Social (MDS, 2009).

De acordo com o Caderno Orientações Técnicas- Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (MDS, 2011, p. 18) para implantação do Centro POP nos municípios, dever-se-á considerar: a) o reconhecimento do território, suas características e abrangência de ocupação de acordo com os diagnósticos socioterritoriais (perfil das pessoas em situação de rua, redes existentes entre outros) e, b) a implantação das instalações em locais de fácil acesso e maior concentração de trânsito.

Em Florianópolis o equipamento está localizado na Passarela do Samba Nego Quirido, na Avenida Gustavo Richard s/nº no centro da cidade.

Assim, o NAF- Rodoviário que desde seu surgimento esteve vinculado a um anexo do Terminal Rodoviário Rita Maria foi, em 2012, transferido para o Centro POP pela inexistência de coordenação e equipe técnica nas antigas instalações. Posteriormente, contudo, o NAF- Rodoviário foi extinto e hoje a Secretaria Municipal de Assistência Social é responsável pela disponibilização de passagens via Setor de Benefícios Socioassistenciais.

Outro programa que passou a ser vinculado ao Centro POP foi a Abordagem de Rua, mas agora compreendido enquanto serviço continuado. Vale ressaltar que essas informações foram repassadas por profissionais durante o período de estágio por nós realizado no Centro POP, em Florianópolis.

Atualmente, o Centro POP conta com o Serviço Especializado de Abordagem Social e o Serviço Especializado para População em Situação de Rua. Este último é de caráter obrigatório, de acordo com o Caderno Orientações Técnicas- Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (MDS, 2011, p. 17). Para sua operacionalização, em Florianópolis, há uma equipe técnica especializada (psicólogos e assistentes sociais) que atua no período matutino e vespertino das 08h às 19h juntamente com

---

<sup>20</sup>Segundo site do MDS a Proteção Social Especial de Média Complexidade compreende os serviços ofertados para “atendimento especializado a famílias e indivíduos que vivenciam situações de vulnerabilidade, com direitos violados [...] geralmente a convivência familiar está mantida, embora os vínculos possam estar fragilizados ou até mesmo ameaçados”. (MDS, 2014) Disponível em:<<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaoespecial/mediacomplexidade>>. Acesso em: 23 nov. 2014.

educadores sociais, funcionários administrativos, serviços gerais e estagiários de psicologia e serviço social.

Ademais, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (MDS, 2009) prevê que a população em situação de rua possa ter seu atendimento realizado em outros serviços tipificados, dependendo de sua demanda ou violação de direito sofrida. Além dos dois serviços anteriormente mencionados há o direito ao acesso aos Serviços de Acolhimento (modalidades Abrigo Institucional e Casa de Passagem), Serviço de República (modalidade República), os quais fazem parte da Proteção Social Especial de Alta Complexidade<sup>21</sup> e inclusão no Cadastro- único, conhecido por CAD- único<sup>22</sup>.

Historicamente os serviços de acolhimento no município eram de caráter privado. Dentre esses, destaca-se o Albergue da Maçonaria, instalado há 85 anos na Avenida Hercílio Luz, nº 506 no centro da cidade. O albergue atende pessoas em situação de rua com capacidade para 20 homens e 10 mulheres, funcionando das 19h30min até 6h e 7h da manhã. Disponibiliza serviço de banho, alimentação e dormitório. De acordo com informações colhidas no período de estágio, esse serviço é uma parceria entre comerciantes, maçonaria e a Polícia Militar (PM). Para ter acesso ao albergue, as pessoas precisam apresentar documento com foto, não podem ter passagem pela polícia, não podem estar sob efeito de álcool e/ou outras drogas nem serem naturais de Florianópolis. As pessoas precisam formar uma fila de espera para acessar o equipamento e quem faz o processo de seleção dessas pessoas são os policiais militares. O tempo de pernoite no local é de 10 dias e não há necessidade de encaminhamento direto por parte do Centro POP ou do Serviço Especializado de Abordagem Social. Atualmente está em funcionamento.

---

<sup>21</sup> São considerados serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade aqueles que “oferecem atendimento às famílias e indivíduos que se encontram em situação de abandono, ameaça ou violação de direitos, necessitando de acolhimento provisório, fora de seu núcleo familiar de origem” (MDS, 2009).

<sup>22</sup> Segundo site do MDS o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cad - Único) é um instrumento de “identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, entendidas como aquelas com renda igual ou inferior a meio salário mínimo por pessoa (per capita) ou renda familiar mensal de até três salários mínimos. Suas informações podem ser utilizadas pelos governos federal, estaduais e municipais para obter diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas, para desta forma, possibilitar a análise das suas principais necessidades. No caso das pessoas em situação de rua o cadastramento deve ser realizado em locais públicos referenciados pelo município [...] articulados com a área de Proteção Social Especial. [...] Nos casos em que a pessoa recusar o encaminhamento ao posto de cadastramento, mas demonstrar interesse em ser incluída no Cadastro Único, a entrevista e o preenchimento dos formulários podem ser realizados, excepcionalmente, na rua. Em Florianópolis há cadastradores que atendem essa população no Centro POP”. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/cadastro-unico/beneficiario/cadunico-inclusao>>. Acesso em: 23 nov. 2014.

Além da prestação de serviços por esta entidade, atualmente, o município de Florianópolis conta com Serviços de Acolhimento de caráter público. De acordo com a Tipificação (2009) estes são assim designados: Serviço de Acolhimento Institucional (modalidade Abrigo Institucional e Casa de Passagem) e Serviço de Acolhimento em República (modalidade República). Florianópolis conta com as modalidades Abrigo Institucional<sup>23</sup> e Serviço de Acolhimento em República<sup>24</sup> (modalidade República). A modalidade Casa de Passagem<sup>25</sup> não existe no município.

Com relação aos serviços de Acolhimento Institucional Florianópolis conta com 03 (três) equipamentos públicos, atualmente em funcionamento, de acordo com as modalidades previstas na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009). São eles: Unidade de Acolhimento Institucional para Homens em Situação de Rua I - Casa de Apoio Social ao Morador de Rua; Unidade de Acolhimento Institucional para Homens em Situação de Rua II - Casa de Apoio Social ao Morador de Rua e “Casa de Passagem” para Mulheres em Situação de Rua e/ou Violência.

Segundo o *site* da Prefeitura Municipal de Florianópolis<sup>26</sup> a Unidade de Acolhimento Institucional para Homens em Situação de Rua I - Casa de Apoio Social ao Morador de Rua

---

<sup>23</sup> O Abrigo Institucional é unidade que deve oferecer acolhimento provisório, inserido na comunidade, com características residenciais. Deve ofertar atendimento individualizado e especializado 24 horas por dia, recomendando-se a flexibilidade nos horários de entrada e saída das pessoas, de acordo com a necessidade de cada uma. Deve ofertar 50 vagas, com no máximo 4 pessoas no mesmo dormitório. Além disso, dependendo da realidade local, pode contar com espaço adequado para acomodação de animais de estimação e guarda de carrinhos de coleta de material reciclável. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/populacao-em-situacao-de-rua-cadastro-unico-e-servicos-socioassistenciais/arquivos/servicos-de-acolhimento-para-pessoas-e-familias-em-situacao-de-rua.pdf>> Acesso em: 24 nov. 2014

<sup>24</sup> A República é unidade de “apoio e moradia subsidiada e deve ser desenvolvido em sistema de autogestão ou co-gestão, possibilitando gradual autonomia e independência de seus moradores”. É destinado a pessoas adultas em fase de saída das ruas. A capacidade máxima é de 10 pessoas funcionando 24 horas. Lembrando que, no caso das Repúblicas, os próprios usuários deverão manter a organização e limpeza da casa. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/populacao-em-situacao-de-rua-cadastro-unico-e-servicos-socioassistenciais/arquivos/servicos-de-acolhimento-para-pessoas-e-familias-em-situacao-de-rua.pdf>> Acesso em: 24 nov. 2014.

<sup>25</sup> Segundo o MDS a Casa de Passagem constitui-se enquanto unidade de acolhimento imediato e emergencial para famílias e/ou pessoas do mesmo sexo. Deve conter equipe especializada para atender e receber pessoas a qualquer horário do dia ou da noite. A principal característica dessa modalidade é a transitoriedade do público, ou seja, pessoas que não permanecem nos locais por longos períodos de tempo. Deve funcionar 24 horas por dia, recomendando-se a flexibilidade dos horários de entrada e saída das pessoas de acordo com a necessidade de cada uma. Deve ofertar 50 vagas com no máximo 4 pessoas no mesmo dormitório. Além disso, dependendo da realidade local, pode contar com espaço adequado para acomodação de animais de estimação e guarda de carrinhos de coleta de material reciclável. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/populacao-em-situacao-de-rua-cadastro-unico-e-servicos-socioassistenciais/arquivos/servicos-de-acolhimento-para-pessoas-e-familias-em-situacao-de-rua.pdf>> Acesso em: 24 nov. 2014.

<sup>26</sup> Listagem dos Serviços da Assistência Social ofertados no município de Florianópolis disponível em: <<http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/semas/index.php?pagina=servlistagem&menu=3>>. Acesso em: 23 nov. 2014.

foi implantada em 2007, tendo como endereço a rua Dona Vicentina Goulart, 186 – bairro Jardim Atlântico. Atende pessoas com idade acima de 18 anos, do sexo masculino em situação de rua, com vínculos familiares fragilizados e/ou rompidos. A capacidade é de 30 (trinta) pessoas, num período de 24 horas ininterruptas. O oferecimento deste serviço proporciona ao usuário o acolhimento no que se refere aos cuidados básicos de higiene pessoal, alimentação, pernoite e acompanhamento especializado. Não há demanda espontânea para o serviço, sendo as pessoas obrigatoriamente encaminhadas pelo Centro POP e/ou Serviço Especializado de Abordagem Social.

Ainda de acordo com a mesma fonte a Unidade Acolhimento Institucional para Homens em Situação de Rua II – Casa de Apoio Social ao Morador de Rua localiza-se na Rua General Bittencourt, no centro da cidade, em frente ao Sistema Nacional de Emprego (SINE). Também tem como público homens acima de 18 anos em situação de rua. Nesse equipamento as pessoas contam com serviço de banho, alimentação e dormitório no período de 24h. Tem capacidade para acolher 20 (vinte) pessoas. Os encaminhamentos também devem ser realizados pelo Centro POP e/ou pelo Serviço Especializado pela Abordagem Social.

Também conforme a modalidade Abrigo Institucional, existe, nos termos assim denominados pela Prefeitura Municipal, a “Casa de Passagem” para Mulheres em Situação de Rua e/ou Violência, implementada em 2013. A denominação atribuída pelo poder público ao serviço, já popularmente conhecida, é “Casa de Passagem”. Contudo, como já explanamos anteriormente, essa modalidade inexistia em Florianópolis. Assim, o serviço é chamado equivocadamente de “Casa de Passagem”, pois se constitui enquanto Abrigo Institucional. Além disso, a estrutura inicial desse espaço era para atendimento exclusivo de mulheres em situação de violência contando no total com 20 (vinte) vagas. Todavia, a unidade tem disponibilizado 06 (seis) vagas para mulheres em situação de rua. Desse modo, o público atualmente atendido são mulheres acima de 18 anos que estejam em situação de rua e/ou violência juntamente ou não de seus filhos (crianças e adolescentes), as quais não estejam sob risco de morte. O serviço funciona 24 horas com dormitórios, cozinha, lavanderia, sala, pátio, atendimento técnico especializado entre outros. Os encaminhamentos para esse serviço são feitos pelos técnicos do Centro de Referência e Assistência às Mulheres Vítimas de Violência (CREMV), pelo 6º Distrito Policial de Proteção da Mulher incluindo os Serviços da Média Complexidade como Centro POP e o Serviço Especializado de Abordagem Social.

Ademais, vale ressaltar a existência do Albergue Noturno Público de Florianópolis, inaugurado em agosto de 2014, localizado na Rua General Bittencourt, nas mesmas

instalações, porém em andares diferentes, de um dos Abrigos Institucionais masculinos anteriormente citados. O Albergue Noturno, apesar do caráter público, também não foi especificado acima por não estar enquadrado nas modalidades previstas pela Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (2009). Ele deveria ser designado enquanto Casa de Passagem, contudo, por não contar com atendimento técnico de profissionais no espaço, não se encaixa nessa modalidade. Desse modo, o município de Florianópolis adaptou esse serviço (como um “arranjo”). O Albergue Noturno funciona das 19h às 7h da manhã e atende homens e mulheres acima de 18 anos em situação de rua. Há 50 (cinquenta) vagas para homens e 10 (dez) para mulheres. O tempo máximo de pernoite no local é de 15 (quinze) dias, podendo ser prorrogado até 45 (quarenta e cinco) dias, a partir da avaliação dos profissionais do Centro POP. Uma das condições obrigatórias para retornar ao serviço é ter permanecido 45 (quarenta e cinco) dias fora do equipamento. Está atualmente em funcionamento.

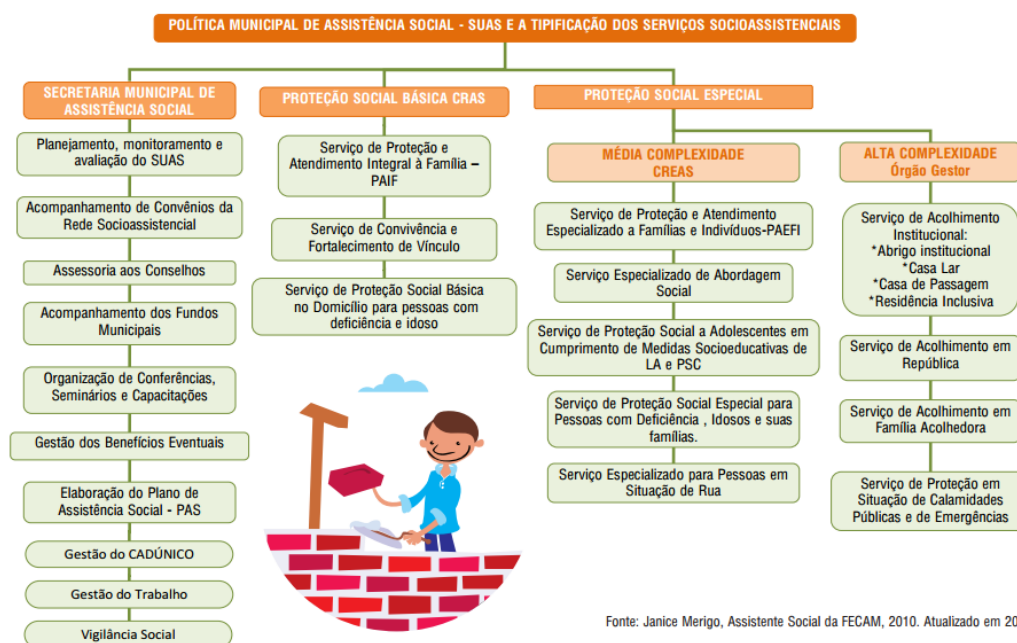
Há também entidades cofinanciadas pela prefeitura que ofertam serviços de acolhimento. O Centro Cultural Escrava Anastácia (CCEA) tem um projeto conhecido como Casa de Acolhimento do Mont Serrat, destinada a pessoas adultas em situação de rua que tenham como perspectiva a inserção no mercado de trabalho. Possui equipe técnica especializada e educadores sociais. Segundo informações da equipe técnica do equipamento, o local conta com 16 (dezesesseis) vagas para homens e 04 (quatro) para mulheres e funciona durante o período de 24h. Para ter acesso a esse espaço, as pessoas podem ser encaminhadas pela rede de serviços ou procurar via demanda espontânea. Também é realizada a avaliação do perfil da pessoa para ingresso na casa.

Em relação ao Serviço de Acolhimento em República o CCEA oferece o serviço de República, que funciona, segundo informações da equipe técnica do equipamento, há 2 meses no município. A república é destinada para homens adultos já inseridos no mercado de trabalho. A capacidade é de 10 vagas e funciona também 24h. Fica no bairro Capoeiras, em Florianópolis. Ao entrarmos em contato com o CCEA os profissionais informaram que a República estava funcionando. Contudo, quando contatamos o Centro POP e a Secretaria Municipal de Assistência Social ambas informaram que esse serviço ainda não estava em funcionamento e não eram realizados encaminhamentos para o local. Vale destacar que os serviços antes mencionados fecham e abrem com certa frequência e alguns tem seus dados modificados com o tempo, sendo necessária a averiguação periódica do funcionamento dos equipamentos.



A seguir apresentamos o Fluxograma Geral da Política Nacional de Assistência Social de acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009) para ilustrar, localizar e identificar os serviços anteriormente citados no município de Florianópolis.

**Figura 3 - Fluxograma Geral da Política Nacional de Assistência Social**



De acordo com o Plano Municipal de Assistência Social de Florianópolis compreendendo o período de 2014 até 2017, as metas apontadas com relação à população em situação de rua são: implantar 100% dos Serviços para população de rua (Serviço Especializado para Pop Rua, Serviço de Abordagem Social e Serviço de Acolhimento para pessoa em situação de rua) e identificar e cadastrar no CAD-único 70% das pessoas em situação de rua em acompanhamento pelo Serviço Especializado ofertado no Centro POP conforme pactuação na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e deliberação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Observa-se que a questão dos Serviços de Acolhimento e suas diferentes modalidades ainda estão em processo de implantação no município, pois alguns não estão de acordo com a Tipificação. Também vale destacar que os serviços de caráter público, destinados a essa população, são recentes tanto em âmbito municipal, quanto nacional. Contudo, a partir de informações colhidas no período de estágio pôde-se perceber que no ano de 2014, ainda que

com a abertura de novos Serviços de Acolhimento Institucional de modalidade Abrigo, o Centro POP continua com lista de espera para encaminhamento desses usuários que manifestam interesse em acessar esses serviços.

Em 23 de outubro de 2014 no *site* do *Jornal Jurid* com a manchete “TJ dá prazo de 60 dias para Florianópolis disponibilizar local para moradores de rua”, pôde-se ler a seguinte notícia:

[...] A 2ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça (TJ) confirmou liminar concedida pela 1ª Vara da Fazenda da Capital, consistente na obrigação de fazer, para que o Município de Florianópolis disponibilize, no prazo de 60 dias, locais para acolhimento temporário à população em situação de rua. Os desembargadores destacaram que as instalações não poderão ter menos de 30 vagas, em local digno, estruturado física e operacionalmente, dotado de equipe de atendimento multidisciplinar, na forma contida no art. 6º, inc. I, da Lei Municipal n. 8.751/2011, sob pena de cominação de multa a ser paga pela Fazenda Pública do Município, no valor de R\$ 5 mil por dia de atraso. O Município alegou, em sua defesa, que a decisão avançou a esfera da discricionariedade do ato administrativo, em afronta à tripartição dos poderes. Sustentou que o prazo é muito reduzido para implementação das obras e serviços. Pleiteou pela concessão de, no mínimo, 18 meses de prazo, mas não recebeu acolhimento da Câmara. Os efeitos da liminar foram suspensos pelo desembargador Luiz Zanelato - em decisão monocrática - até pronunciamento definitivo da Câmara que, neste momento, válida a decisão de 1º Grau (TJSC, 2014, s/p).

Ainda com relação aos serviços destinados a essa população vale lembrar que a existência de instituições de acolhimento é bastante antiga, como apontava Engels já no século XVIII, ao relatar a realidade das casas e refúgios para desabrigados. Em sua abordagem sobre as condições da classe trabalhadora na Inglaterra o autor aponta que:

Um *Refuge of the houseless* (refúgio para desabrigados), recentemente construído na Upper Ogler Street e que pode abrigar 300 pessoas por noite, acolheu, de sua abertura em 27 de janeiro até 17 de março de 1844, por uma noite ou mais, 2.740 pessoas [...] um outro albergue central de Playhouse Yard, que dispõe de 460 camas, abrigou nos 3 primeiros meses de 1844 um total de 6.681 pessoas, distribuindo 96.141 rações de pão (ENGELS, 2008, p.76).

Cabe assinalar que mesmo havendo avanços, ainda há a perpetuação de antigos ranços na oferta de serviços relacionados à atual política para população em situação de rua em Florianópolis, o que será abordado no capítulo IV desse trabalho. Do mesmo modo, observa-se a permanência de determinados estereótipos, a falta de debates e de ações educativas de combate ao preconceito em relação a essa população, bem como pouco envolvimento da



sociedade civil que, muitas vezes, reitera a violência de todos os tipos que sofre cotidianamente aquela população. Exemplo disso foi o caso das manifestações dos moradores do bairro de Canasvieiras, no norte da ilha, que chamou a atenção no final de 2013. No *site* do jornal “Diário Catarinense”, publicado em 11 de dezembro de 2013, com a manchete “Protesto contra moradores de rua em Canasvieiras provoca polêmica”<sup>27</sup> tem-se a seguinte notícia:

Em mais um protesto contra a presença de mendigos no bairro de Canasvieiras, em Florianópolis, 54 moradores e comerciantes do bairro levantaram cartazes pedindo mais segurança e policiamento. Por volta das 20h desta quarta-feira, um grupo pró-moradores de rua chamou os manifestantes de “fascistas”. [...] Entre as reivindicações dos manifestantes estava a abordagem de moradores de rua por assistentes sociais. A empresária Luciana Gertrudes Silva afirma que este trabalho foi feito, mas os moradores não foram retirados do local. Treze estudantes da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) chegaram no meio do protesto para distribuírem panfletos pró-moradores de rua. [...] Com a chegada dos estudantes da UFSC, vários manifestantes antimendigo partiram para cima do grupo rival, pedindo para que eles levassem os moradores de rua para suas casas. [...] O grupo pró-mendigo colocou um boneco no meio da rua e começou a chamar os manifestantes de “fascistas” e que eles estavam promovendo “limpeza social” no bairro. Em coro, gritavam “Canasvieiras, morador de rua não é sujeira”. O presidente do Conselho de Segurança local (CONSEG), Carlos Maria Hennrichs disse que as pessoas não estão entendendo a reivindicação corretamente e que o problema não seriam os moradores de rua: - Queremos que os moradores de rua tenham tratamento para dependentes químicos - disse.

Observa-se com o excerto acima como a reprodução ideológica dos meios de comunicação reforça a culpabilização dos sujeitos em relação às suas condições de vida e, ainda percebe-se a adoção de determinadas terminologias, como “manifestantes antimendigo” e “grupo pró-mendigo”, que traduzem concepções conservadoras sobre o fenômeno. Além disso, nota-se o forte apelo à “limpeza social” não só da região norte da ilha, mas da cidade como um todo, incutindo o temor de que as pessoas em situação de rua possam “afugentar” os turistas, pois estes deveriam ser preservados de enxergar uma realidade que choca e “enfeia” a tão sonhada e bela “ilha da magia”. Além disso, acentua-se nessa notícia a visão de que a população em situação de rua é uma população “naturalmente perigosa” e que medidas de segurança e de institucionalização desses sujeitos devem ser tomadas não a favor deles, mas para a sua penalização. Wacquant (2011) traz algumas análises sobre a cultura do medo

---

<sup>27</sup>Notícia disponível em: <<http://diariocatarinense.clicrbs.com.br/sc/noticia/2013/12/protesto-contramoradores-de-rua-em-canasvieiras-provoca-polemica-4361752.html>>. Acesso em 25 out 2014.

difundida extenuantemente pela mídia, baseadas na penalização da miséria como aponta o excerto em comento.

Assim, também pode ser observada a relação entre os sujeitos e os territórios. De acordo com os fundamentos utilizados pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDDH), o homem passa a valer em função do lugar em que ele vive, isto é, ele tem uma localização forçada na cidade, não havendo direito à escolha do seu lugar de moradia. Nesse sentido o espaço geográfico ou o território, é considerado como o espaço do acontecer da vida que é condutor das expressões materiais do poder imposto pelas forças socioeconômicas. Além disso, conforme o geógrafo Milton Santos (2008, p. 63), o espaço geográfico “é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório de sistema de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá”.

Aqui, procuramos apontar algumas características da realidade local da cidade de Florianópolis porque, é a partir desse contexto, que vislumbramos nossa proposta de estudo. Cabe destacar que os dados anteriormente mencionados são informações coletadas de outros trabalhos de conclusão de curso, visto que não há no município o levantamento de informações sobre a realidade local. Enfatiza-se a necessidade de realização desse levantamento em Florianópolis para traçar um diagnóstico da cidade, importante para pensar em políticas que contemplem a população em situação de rua.

Foi neste contexto, durante nosso processo de formação, especialmente quando da realização do estágio curricular obrigatório, que decidimos analisar com maior afinco a realidade vivia pela população em situação de rua. Para fazer isso optamos por avaliar a política implementada no município voltada para esta população, tendo em vista as diretrizes do governo federal contidas na Política Nacional, aqui já mencionada.

Desta feita, apresentar esta política, ainda que de maneira breve, é essencial para que o leitor tenha condições de fazer as relações necessárias com o debate por nós proposto. Ademais, as ações previstas nesta política, especialmente àquelas relacionadas ao eixo estratégico Assistência Social constituem o objeto de nossa análise, mas tendo como substrato, a avaliação dos próprios usuários dos serviços existentes na cidade de Florianópolis. É isso que abordaremos nos capítulos III e IV, respectivamente apresentados a seguir.

### 3 A POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

#### 3.1 Estado e política social: breves apontamentos

Para que possamos problematizar a *Política Nacional para População em Situação de Rua*, consideramos importante situarmos o leitor sobre a perspectiva teórica que subsidia nossa análise. E, por oportuno, apresentaremos breves apontamentos a respeito do debate sobre o Estado e sobre a política social no contexto atual, tomando como parâmetro a realidade brasileira.

Filiamo-nos, aqui, à concepção de Antonio Gramsci sobre o Estado. Para ele o Estado é constituído pela sociedade política (estado em sentido restrito) e pela sociedade civil (constituída pelos aparelhos privados de hegemonia). O exercício do poder na primeira se dá pela coerção e, na segunda, esse exercício ocorre pelo consentimento e, por isso, as classes dominantes se utilizarão de várias estratégias para que as classes subalternas sejam educadas de modo que determinadas formas de pensamento e valores favoráveis aquelas sejam assimiladas por essas. Neste sentido, na perspectiva do filósofo italiano, não há uma ruptura entre Estado e sociedade civil, ao contrário, estas instâncias são por ele concebidas como elementos constitutivos de uma unidade indissociável na qual se vinculam coerção e consenso (GRAMSCI, 2000, p. 244).

O pensamento gramsciano, portanto, se opõe às perspectivas liberais que preconizam uma dicotomia entre Estado e sociedade civil, conforme afirmam Bravo e Correia (2012, p. 133):

O estabelecimento da dicotomia entre Estado e sociedade civil, característica do pensamento liberal, tem como eixo a mistificação da relação entre estrutura econômica e superestrutura política, cortando os nexos estruturais que as interligam e atribuindo um véu ilusório de isenção classista ao Estado, colocando-o como árbitro imparcial da sociedade. A sociedade civil é tratada por um viés predominantemente político sem articulação alguma com a base econômica, constituindo-se em um espaço homogêneo sem contradição de classe. [...] [Abstrai-se o fato de que] ‘a oposição não se dá entre sociedade civil e Estado, e sim entre as classes e a forma estatal’.

Para Gramsci (2000) o Estado (sociedade política + sociedade civil) constitui o momento superestrutural que se ergue a partir de uma base material ou estrutural, havendo entre estrutura e superestrutura uma relação orgânica. Dito de outro modo: o autor defende a existência de uma relação dialética entre economia e política, ambas constituindo o que chama o autor de “bloco histórico”. Adverte Gramsci (2000), no entanto, que a luta pela hegemonia – entendida como a capacidade de uma classe dar a direção social – não se trava somente nas esferas econômicas e políticas, mas também na esfera da cultura e, por isso, defende uma ampla “reforma intelectual e moral”. E neste particular, o filósofo destaca o papel fundamental dos intelectuais orgânicos e dos partidos políticos no intento de organizar as classes para a disputa pela hegemonia.

Por certo não temos condições de fazer uma grande digressão teórica sobre o pensamento de Antônio Gramsci e das concepções dele a respeito, especialmente, do Estado e da relação entre este e a sociedade civil. De todo modo, remetemos o leitor aos estudos de Liguori (2007); Simionatto (2004), além das obras do próprio autor publicadas no Brasil<sup>28</sup>.

O importante é perceber que em Gramsci encontramos uma concepção na qual o Estado não é uma instância portadora do interesse universal, mas uma instância atravessada pela luta de classes, na qual as classes dominantes exercem seu poder pela coerção. Contudo, como o uso da coerção permanente para controlar as classes subalternas ou dominadas pode provocar uma crise de legitimidade, as classes dominantes precisam fazer uso também dos aparelhos privados de hegemonia – mídia, escola, igrejas, organizações sociais, partido político, etc. – para construir os consensos conservadores capazes de manter o *status quo*. Por isso é possível afirmar que o Estado é o instrumento usado pelas classes hegemônicas para educar os consensos por meio daqueles aparelhos privados (LIGUORI, 2007, p. 186).

Simionatto (2009, p. 47) afirma que “ao assimilar em seu interior as diferentes camadas de classe, o Estado burguês amplia seu campo de ação, equalizando as classes juridicamente, no sentido de evitar que a ordem seja colocada em perigo”. Neste sentido, o Estado, como espaço contraditório, incorpora, também, interesses das classes subalternas, ainda que, ao fim e ao cabo, exista para defender as estruturas sociais vigentes.

É nesta contradição do Estado que podemos situar o debate sobre as políticas sociais. Para Behring (2000) a existência de políticas sociais se dá na constituição da sociedade

---

<sup>28</sup>Indicamos, aqui, a coleção completa dos Cadernos do Cárcere, traduzida por Carlos Nelson Coutinho e publicada pela Editora Civilização Brasileira.

burguesa e no modo particular de produção e reprodução do capitalismo. A partir do reconhecimento da “questão social” - enquanto expressão inerente da relação contraditória entre capital trabalho e do processo de organização política da classe trabalhadora - os trabalhadores passam a reivindicar determinados direitos. Estes direitos constituem o conteúdo das políticas sociais que podem ser entendidas como resultado de “pactos sociais” entre capital e trabalho, via mediação do Estado.

De acordo com Iamamoto e Carvalho (2001, p. 77) “a questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e do seu ingresso no cenário da sociedade, exigindo seu reconhecimento enquanto classe por parte do empresariado e do Estado”.

Para o enfrentamento das expressões da questão social – que se renovam constantemente – o Estado, dentre outras estratégias, atua por meio das políticas sociais. Por isso, se tais políticas atendem a determinadas demandas das classes trabalhadoras, por outro, confere às classes burguesas o controle dos conflitos decorrentes da própria dinâmica da sociedade capitalista.

Para Esping-Andersen (1991, p. 102) as políticas sociais podem ser expressão da realização da desmercadorização dos direitos sociais “quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado”. Sendo assim, a ideia que norteia esse trabalho sobre política social é aquela que a compreende enquanto política de caráter público, o que pressupõem primazia da responsabilidade do Estado em sua condução, cofinanciamento regular, regulamentação formal e atendimentos dos interesses da coletividade (Informação Verbal)<sup>29</sup>. Para Pereira (2001):

O seu caráter público é dado não pelo tamanho do agregado social que lhe demanda atenção, mas principalmente porque são decisões e ações que apresentam as seguintes características: a) revestem-se de autoridades por terem amparo legal; b) concretizar direitos conquistados por parcelas da sociedade e declarados nas leis; c) guiam-se pelo princípio do interesse comum e da soberania e não pela soberania dos governantes; d) devem estar a serviço da satisfação das necessidades sociais e não da rentabilidade econômica privada; e) têm a conotação da res publica, isto é, coisa (res) de todos (pública) (PEREIRA, 2001, p.81).

---

<sup>29</sup>Informação fornecida pela assistente social e Dra. Maria Lúcia Lopes da Silva no Seminário População em Situação de Rua na cidade de Florianópolis, em novembro de 2014.

Desse modo, para Silva (2009) as possibilidades das políticas públicas no capitalismo encontram-se na redução da pobreza e das desigualdades sociais, no aprofundamento da democracia e da liberdade, sendo via de acesso a um novo tipo de sociabilidade. Contudo, para serem consideradas políticas públicas, universais, equânimes e reconhecedoras da diversidade humana elas não podem se limitar à defesa da igualdade de oportunidades, mas devem fazer avançar a igualdade de condições. A autora aponta que as políticas sociais esbarram num limite intransponível que se revela na incapacidade de eliminação e supressão das condições estruturais do sistema capitalista, baseado na separação entre detentores dos meios de produção e aqueles que possuem apenas sua força de trabalho como mercadoria.

De acordo com Silva (2009, p. 175):

[...] o esforço em situar as políticas sociais no capitalismo, demarcando de forma breve e genérica suas funções, possibilidades e limites, constitui ponto de partida para que se possa identificar a relação que a população em situação de rua tem estabelecido com as políticas sociais no Brasil.

Portanto, pensar uma política voltada para a população em situação de rua implica levar em conta esse conjunto de contradições que se materializam nas complexas relações entre Estado e sociedade civil, especialmente num contexto neoliberal marcado pela “refuncionalização” do Estado - que tem suas funções sociais minimizadas – e pelo reforço de uma concepção de sociedade civil reduzida ao um terceiro setor e às Organizações Não Governamentais – ONGs.

Nesta perspectiva, como bem assinalam Bravo e Correia (2012, p. 135):

Na concepção liberal, sociedade civil é considerada homogênea e portadora de interesses universais, implicando práticas sociais que visam superar os antagonismos de classes, estabelecendo-se negociações e parcerias entre Estado e sociedade para resolver problemas que se apresentam como universais, formando-se relações colaboracionistas baseadas em consensos interclasses.

Esta perspectiva repercute também nos processos de planejamento e implementação da PNPR haja vista que os usuários dessa política não têm participado de sua elaboração, tampouco da avaliação, objeto de nosso estudo. Assim, a PNPR sofre todas essas influências do contexto neoliberal e não oportuniza aos usuários o protagonismo na sua construção. As

perspectivas de direito, benevolência, tutela e controle se entrecruzam de maneira a tornar a PNPR um campo de disputas permanentes, assim como o são as demais políticas sociais numa sociedade de classes.

### **3.2 Contextualizando a construção da Política Nacional para População em Situação de Rua**

De acordo com Ferro (2012) podemos observar que, historicamente no Brasil, as ações voltadas à população em situação de rua foram direcionadas do seguinte modo: de um lado uma política de criminalização, violência, repressão e de higienização social. De outro, a omissão do Estado e a ausência de políticas sociais, propiciando a criação de iniciativas de igrejas, entidades e associações de caridade a esse público.

Desse modo, percebe-se que entre essas práticas predominavam o caráter policialesco, moralista, assistencialista e de controle das camadas pobres dando sustentação à estigmatização social, ao preconceito e à discriminação já enraizados socialmente e expressos no espaço urbano também entre transeuntes, comerciantes, policiais, gestores de políticas públicas entre outros. Segundo De Lucca (2007, apud, LEMÕES, 2014, p.5):

Neste processo histórico de longa duração, a experiência nas ruas passa a ser constituída como um problema social e urbano, permeado pela consensualidade, partilhada entre agentes e instituições diversos, da vida nas ruas como uma experiência inaceitável e, por isso, desviante e combatível pelos aparelhos de repressão estatal encarregados de controlar desvios e assegurar condutas aceitáveis.

Além disso, a ideologia hegemônica conservadora reforçava ainda mais a culpabilização desses sujeitos diante da realidade vivida nas ruas quando compreendia que as pessoas eram individualmente responsáveis pelas condições em que se encontravam.

De acordo com a cartilha Movimento Nacional para População em Situação de Rua: Conhecer para Lutar (MDS, 2010) as primeiras atividades e movimentos de organizações no Brasil sobre o tema começaram a surgir na década de 1960. Contudo, foram nos anos seguintes, especialmente com o processo de redemocratização do país, a partir da metade dos anos 1980, que eclodem no Brasil iniciativas de mobilização e organização da população em situação de rua.

Segundo o Caderno Orientações Técnicas- Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (MDS, 2011, p.13), junto a esses movimentos, somaram-se forças de outras organizações, incluindo estudiosos, movimentos religiosos, entidades entre outros. Essas organizações priorizavam o protagonismo das pessoas em situação de rua na luta por direitos de cidadania. Surgiram então os primeiros seminários nacionais, as marchas e os congressos, sendo destaque dessa época alguns movimentos como o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) em 1985; Pastoral do Menor entre 1981 e 1992, Pastoral do Povo da Rua entre outros. Em 1993 foi realizado o Fórum Nacional de Estudos sobre População de Rua, o qual possibilitou maior visibilidade na agenda pública e maior mobilização da população em situação de rua na luta por direitos. Já em 1995 foi realizado o “Grito dos Excluídos” que de algum modo tinha na pauta as condições vivenciadas por esta população. Em 2001 ocorreu a I Marcha Do Povo de Rua e I Congresso Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis.

Em 2004, diante de massacres e de situações de violência contra a população em situação de rua, especialmente na cidade de São Paulo, com o assassinato de 07 (sete) pessoas - conhecido como o “Massacre da Sé” -, muitos movimentos e organizações reivindicaram a participação no controle social da política pública de assistência social e a elaboração de uma política específica para a população em situação de rua.

No mesmo ano, de acordo com a cartilha Movimento Nacional da População de Rua: Conhecer para Lutar (MDS, 2010) também foi realizado o 4º Festival Lixo e Cidadania, no qual estavam presentes o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) e outros grupos, organizações e representantes de articulações das pessoas em situação de rua de São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Bahia e Cuiabá. Nesse encontro, o Movimento Nacional da População de Rua foi lançado multiplicando-se, posteriormente, para as outras capitais do país.

Em 2005 a Secretaria Nacional de Assistência Social do MDS realizou o I Encontro Nacional de População em Situação de Rua, no qual se fizeram presentes participantes de várias regiões, estados e municípios do país bem como de entidades, organizações, pessoas em situação de rua e representantes do MDS. Nesse encontro foram pensadas as bases que dariam sustentação para a construção da Política Nacional para População em Situação de Rua. O evento teve como objetivo analisar a realidade de vida dessa população no Brasil, planejar ações e estratégias na articulação com outras políticas.



Ainda em relação ao Caderno Orientações Técnicas - Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (MDS, 2011, p. 17), em 2006, foi constituído o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), coordenado pelo MDS, com a finalidade de elaborar estudos e apresentar propostas de políticas públicas.

Instituído pelo Decreto s/nº de 25 de outubro de 2006, o GTI é composto pelo MDS, Ministério das Cidades, Ministério da Educação, Ministério da Cultura, Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Justiça, Secretaria Especial de Direitos Humanos e Defensoria Pública da União, além da participação dos representantes do Movimento Nacional para População de Rua (MNPR), Pastoral do Povo da Rua, Colegiado Nacional dos Gestores Municipais da Assistência Social (CONGEMAS), representando a sociedade civil organizada (BRASIL, 2008, p. 2).

Em 2007 iniciou-se o processo de discussão e elaboração do texto da Política Nacional para População em Situação de Rua (PNPR). Para dar base a essa política foi realizada a Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua, realizada entre agosto de 2007 e março de 2008 sobre a qual já discorreremos no capítulo anterior.

Em 2009, no II Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, já de posse dos resultados da Pesquisa Nacional e da bagagem de experiências advindas dos outros espaços de discussão, a Política Nacional para População em Situação de Rua enfim é publicada por meio do Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Este define a população em situação de rua como sendo:

[...] grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória (BRASIL, 2009).

Desse modo, o Decreto que instituiu a PNPR significou uma conquista formal de parte da sociedade civil brasileira mais sensível a realidade dessa população, tendo como objetivo nortear a construção e execução de políticas públicas voltadas à população em situação de rua, grupo social historicamente não contemplado pelas ações dos poderes públicos (BRASIL, 2008, p. 2).

Contudo, segundo Pousa Júnior (2011), ainda que a PNPR seja instituída em Decreto é importante destacar a fragilidade do ato normativo em questão, o qual ainda carece de conversão em lei desta política. Estando estabelecida por meio de decreto, pode ser revogada a qualquer tempo por ato de iniciativa exclusiva do Poder Executivo.

### **3.3 Política Nacional para População em Situação de Rua: princípios, diretrizes, objetivos e ações estratégicas.**

Nos termos do Decreto anteriormente mencionado a PNPR, objeto de nossa análise, deve ser implementada de forma “descentralizada e articulada, envolvendo os diferentes entes federativos”:

Art. 2º. A Política Nacional para a População em Situação de Rua será implementada de forma descentralizada e articulada entre a União e os demais entes federativos que a ela aderirem por meio de instrumento próprio.

Parágrafo único. O instrumento de adesão definirá as atribuições e as responsabilidades a serem compartilhadas (BRASIL, 2009).

Além disso, em seu artigo 4º, o mesmo instrumento normativo estabelece:

Art. 4º. O Poder Executivo Federal poderá firmar convênios com entidades públicas e privadas, sem fins lucrativos, para o desenvolvimento e a execução de projetos que beneficiem a população em situação de rua e estejam de acordo com os princípios, diretrizes e objetivos que orientam a Política Nacional para a População em Situação de Rua (BRASIL, 2009).

O estabelecimento desses convênios entre entidades públicas e privadas pôde ser observado anteriormente quando discorremos sobre os Serviços de Acolhimento à população em situação de rua em Florianópolis, ainda que, no início desse capítulo, sinalizamos a importância do caráter público das políticas sociais.

O Decreto ainda destaca, (em seus artigos 5º, 6º e 7º, respectivamente) os princípios gerais da Política Nacional sobre População em Situação de Rua, suas diretrizes e seus objetivos.

Em relação aos princípios podemos destacar o respeito à dignidade da pessoa humana; o direito à convivência familiar e comunitária; a valorização e respeito à vida e à cidadania; o atendimento humanizado e universalizado e o respeito às condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência (BRASIL, 2009).

Dentre as diretrizes podemos ressaltar a promoção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais; a responsabilidade do Poder Público pela sua elaboração e financiamento; articulação das Políticas Públicas federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal; integração das políticas públicas em cada nível de governo; integração dos esforços do Poder Público e da sociedade civil para sua execução; participação da sociedade civil, por meio de entidades, fóruns e organizações da "população em situação de rua", na elaboração, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas, dentre outros (BRASIL, 2009), sendo estes considerados meramente exemplificativos e não taxativos, segundo Pousa Júnior (2011).

Por fim, em relação aos objetivos, cabe frisar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda. Além disso, a PNPR objetiva a garantia da formação e capacitação permanente de profissionais e gestores para atuação no desenvolvimento de Políticas públicas intersetoriais, transversais e intergovernamentais direcionadas às pessoas em situação de rua, bem como a instituição da contagem oficial da população em situação de rua, produção, sistematização e disseminação de dados e indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a rede existente de cobertura de serviços públicos à população em situação de rua e desenvolvimento de ações educativas permanentes que contribuam para a formação de cultura de respeito, ética e solidariedade entre a população em situação de rua e os demais grupos sociais, de modo a resguardar a observância aos direitos humanos, dentre outras.

No mesmo ano (2009) e pelo mesmo Decreto (em seu artigo 9º) foi instituído o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua (CIAMP Rua) com o intuito de assegurar a integralidade das políticas públicas e o acesso a direitos às pessoas em situação de rua.

A normativa prevê que o CIAMP Rua, deverá ser composto por representantes da sociedade civil e por um representante e respectivo suplente dos seguintes órgãos federais: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, Ministério do

Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Justiça, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério das Cidades, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério dos Esportes e Ministério da Cultura.

Pelo mesmo Decreto (em seu artigo 10) são definidas as atribuições do referido Comitê, dentre as quais pode-se destacar: o acompanhamento e monitoramento do desenvolvimento da Política Nacional para a População em Situação de Rua, o desenvolvimento em conjunto com os órgãos federais competentes, para avaliação das ações da Política Nacional, a propositura de medidas que assegurem a articulação intersetorial das Políticas Públicas federais para o atendimento da População em Situação de Rua, a proposição de formas e mecanismos para a divulgação da Política Nacional e a instituição de grupos de trabalho temáticos, em especial, para discutir as desvantagens sociais a que a População em Situação de Rua foi submetida historicamente no Brasil.

À época da criação do CIAMP Rua discutiu-se a necessidade de se estabelecer uma gestão integrada e corresponsável pela atenção integral dos cidadãos. Desse modo, a PNPR (2009) estabeleceu a criação de Comitês Gestores Intersetoriais locais, os quais deveriam contar com representações das áreas de políticas públicas relacionadas aos atendimentos da população em situação de rua e fóruns, movimentos e entidades representativas dessa população. De acordo com o Caderno Orientações Técnicas Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (MDS, 2011, p. 21), esses Comitês têm como atribuições:

elaborar planos de ação com objetivos, metas, prazos, responsáveis; desenvolver um conjunto de indicadores para monitoramento e avaliação das ações previstas no plano; prever ações de comunicação acerca das conquistas, dos direitos e das ações realizadas para esse segmento da população; propor e acompanhar estudos e pesquisas acerca da população em situação de rua (MDS, 2011, p. 21).

Merece destaque ainda que o Decreto 7.053/2009, em seu artigo 15, trata da instituição do Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos e define suas atribuições, merecendo destaque as que seguem: divulgar e incentivar a criação de serviços, programas e canais de comunicação para denúncias de maus tratos e para o recebimento de sugestões para políticas voltadas à População em Situação de Rua garantindo o anonimato dos denunciantes; apoiar a criação de centros de defesa dos direitos humanos para População em Situação de Rua, em âmbito local; produzir e divulgar conhecimentos sobre o tema da População em Situação de

Rua, contemplando a diversidade humana em toda a sua amplitude étnico-racial, sexual, de gênero e geracional nas diversas áreas, entre outras.

Desse modo, a PNPR (2009) expressa pela normativa citada, além de explicitar um conjunto de motivos no qual são abarcadas as multiplicidades de fatores que determinam o fenômeno população em situação de rua e a caracterização desse grupo populacional, aponta para o intuito dar concretude aos princípios e às diretrizes já mencionados, propondo uma agenda mínima de ações estratégicas sendo elas nos seguintes setores: Direitos Humanos, Trabalho e Emprego, Desenvolvimento Urbano/Habitação, Assistência Social, Educação, Segurança Alimentar e Nutricional, Saúde, Cultura. Além disso, vale destacar que na PNPR para cada ação estratégica são sinalizadas propostas mínimas de ações que necessariamente devem ser detalhadas em programas, planos e projetos dos Ministérios e órgãos, contendo estratégias e mecanismos de operacionalização (PNPR, 2008, p. 16).

Dessa forma, o percurso trilhado até a formalização da Política Nacional para População em Situação de Rua (2009) foi bastante tortuoso e ainda permanecem antigos e novos desafios. Silva (2009) aponta como limites a cobertura ínfima dessas ações; o pouco acesso; a natureza seletiva e não universal; a marca histórica da proteção social brasileira vinculada ao trabalho; o preconceito e discriminação, inclusive na relação com os servidores públicos; inadequação administrativa e metodológica dos programas e projetos sociais; reduzido número de pesquisas sobre o fenômeno; recente e localizada organização das pessoas em situação de rua; dificuldade de inclusão do tema na agenda política de modo permanente; pouco envolvimento da sociedade civil; destinação dos recursos do fundo público para atender aos interesses do capital e a correlação de forças desfavorável aos trabalhadores.

Compreende-se que a instituição da PNPR representou avanços no que se refere à discussão sobre a articulação das políticas públicas e a implantação de ações e serviços a esse grupo populacional, o que deu maior visibilidade ao fenômeno população em situação de rua. Silva (2009) sinaliza como retrocessos nesse processo a não implementação de determinações relevantes estabelecidas pelo Decreto 7053/2009, tais como: a não adesão formal dos estados e municípios às determinações do Decreto sob coordenação do CIAMP Rua; esvaziamento do papel do CIAMP Rua; interrupções sucessivas do processo com o IBGE tendo em vista a não inclusão dessa população no censo populacional; não realização de qualquer ação educativa de combate ao preconceito em relação a este grupo populacional; não alocação de recursos

específicos, tendo em vista as determinações do Decreto; falta de articulação das políticas entre as esferas (municipal, estadual e federal) de governo e reforço da higienização social.

Em Florianópolis, a Lei Municipal nº 8.751, de 07 de dezembro de 2011, instituiu a Política Municipal de Atendimento à População em Situação de Rua no município, além de o Decreto nº11.624, de 04 de julho de 2013, instituir o CIAMP Rua em âmbito local.<sup>30</sup>

Em agosto de 2014, o município que já contava com alguns serviços destinados à população em situação de rua, aderiu à PNPR, implantando novos espaços de acolhimento públicos, bem como inaugurando o Centro de Referência em Direitos Humanos (CRDH). Também instituiu o CIAMP Rua e passou a desenvolver algumas ações pontuais com relação aos cursos do Programa Nacional de Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC)<sup>31</sup>. Apesar dos avanços nos marcos legais e na implantação de mais serviços, ainda há um longo processo para a consolidação dos direitos desse grupo populacional.

Com relação ao CIAMP Rua no município, o Decreto nº11.624, de 04 de julho de 2013, preconiza para esse comitê a composição paritária, sendo constituído por 10 (dez) representantes titulares, e seus respectivos suplentes, do Poder Público, e por 10 (dez) representantes titulares, e seus respectivos suplentes, de entidades e movimentos organizados da sociedade civil. Os representantes titulares e suplentes do Poder Público, indicados pelos titulares das secretarias e órgãos, em Florianópolis, são os que seguem: Secretaria Municipal de Assistência Social (rede de serviços); Secretaria Municipal de Assistência Social (gestão); Secretaria Municipal de Saúde; Secretaria Municipal de Educação; Secretaria Municipal de Segurança e Defesa do Cidadão; Fundação Municipal de Esportes; Instituto de Geração de Oportunidades de Florianópolis; Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental; Câmara Municipal de Vereadores; Polícia Militar do Estado de Santa Catarina.

Os representantes titulares e suplentes da sociedade civil, indicados em Fórum próprio pelas entidades com atuação reconhecida junto à população em situação de rua, são os seguintes: Movimento de População de Rua; Conselho de Segurança – Centro; Centro Cultural Escrava Anastácia; Instituto Guga Kuerten; Instituto Arco-Íris; Instituto Vilson Groh;

---

<sup>30</sup> Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/decreto/2013/1162/11624/decreto-n-11624-2013-institui-o-comite-de-acompanhamento-e-monitoramento-da-politica-municipal-para-a-populacao-em-situacao-de-rua-e-da-outras-providencias.html>>. Acesso em: 24 nov. 2014.

<sup>31</sup> Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/noticias/2014/agosto/florianopolis-adere-a-politica-nacional-para-a-populacao-em-situacao-de-rua>>. Acesso em: 25 nov. 2014.

Federação Espírita Catarinense; Movimento dos Direitos Humanos; Albergue Noturno Manoel Galdino Vieira; Ação Beneficente Psicanálise de Deus.

Merece destaque, aqui, que aquilo que é observado pelos estudos em relação especificamente à participação dos usuários no planejamento, implementação e avaliação da política de assistência social, se repete na PNPR. Nela também o usuário é um “permanente ausente”, haja vista que está representado, mas não participa diretamente dos espaços de controle social, concebidos e criados para viabilizar a democracia direta.

Vale ressaltar ainda, como já indicado anteriormente com base nos estudos de Silva (2009), o processo de esvaziamento em âmbito Nacional do papel do CIAMP Rua nessa construção da “esfera pública”, idéia que nos remete aos espaços de caráter participativo e deliberativo entre todos os cidadãos. Segundo Habermas (2003) sinalizada a esfera pública está em crise. O autor aponta dois tipos de racionalidade: a racionalidade instrumental e a racionalidade comunicativa. Para ele a racionalidade instrumental compreende a ação estratégica que visa resultados ao passo que a racionalidade comunicativa refere-se à compreensão mútua entre as pessoas. Assim, Resende e Silva (2013, p. 4) fazem algumas considerações sobre o pensamento de Habermas (2003):

Quando as diferenças são ofuscadas, privilegiando-se uma representação em detrimento de outra contraditória, a fim de se conquistar um determinado resultado, há uma suplantação da racionalidade comunicativa pela instrumental. A busca de uma esfera pública efetiva refere-se à criação de condições sociais para que todo o potencial emancipatório da racionalidade comunicativa possa se realizar.

Ainda segundo as autoras infere-se que há uma conjuntura, de certo modo, favorável à discussão sobre a situação de rua no Brasil contudo:

O problema, aqui, é a dificuldade, dadas as singularidades da população em situação de rua e suas relações prévias com órgãos de governo, para a manutenção de um diálogo efetivo, sem o qual a esfera pública é posta em risco. Esse problema tem facetas discursivas: por mais que se constituam comitês paritários, como garantir a efetiva participação da população em situação de rua nas discussões? Que entraves discursivos pode haver para a efetivação da esfera pública nesse caso?

A questão que nos instiga a pensar é: como os sujeitos constitutivos da população em situação de rua, em virtude de suas condições objetivas de ser, se apropriam de informações

que lhes permitam se por nos processos decisórios na chamada esfera pública de maneira democrática?

De acordo com a Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua (2007-2008) 95% das pessoas não participa de qualquer movimento social.

Também com relação ao processo de constituição da esfera pública Lemões (2014) faz algumas reflexões sobre as práticas, os discursos e as intervenções na organização e mobilização política tanto das pessoas em situação de rua quanto da participação de técnicos, profissionais e dirigentes das políticas públicas no MNPR, especificamente na cidade de Porto Alegre. Aponta que é constante o discurso da necessidade de capacitação das pessoas em situação de rua e a constituição de moralidades e pedagogias de formação de um “sujeito ideal” para a defesa de direitos dessa população. Para ele:

Nas ocasiões em que pessoas em situação de rua não se deixam levar pelas solenidades e protocolos de reuniões, seminários e audiências públicas, interrompendo constantemente os discursos de autoridades por meio de denúncias e inconformidades as mais diversas, é interessante constatar que a tentativa de transmissão pedagógica de um modo específico de falar, comportar-se e agir nestes espaços venha sempre dos trabalhadores dos serviços públicos e militantes (LEMÕES, 2014, p. 16)

Assinala assim, a construção de uma “concepção moral do morador de rua politizado que deve incorporar um modo específico de fazer política, articulada a superação das dificuldades de inserção social em padrões de normalidade” (LEMÕES, 2014, p. 3) Além disso, aponta que o MNPR constitui-se enquanto movimento permeado por conflitos e lutas, em especial à sua representatividade. Cabe assinalar que apesar das contradições expostas houve avanços no processo de organização do MNPR em todo o Brasil, inclusive em Florianópolis.

Desse modo, as potencialidades e dificuldades apontadas aqui, em especial, aos espaços públicos e à organização, mobilização e à participação política estão intimamente ligadas ao processo de avaliação das políticas públicas. Assim, o capítulo IV abordará a concepção de avaliação por nós trabalhada, a ação estratégica da Assistência Social da PNPR, tendo como base a avaliação dos usuários sobre os serviços ofertados pela assistência social no município de Florianópolis.



Advertimos o leitor de que fizemos uma opção metodológica de maneira a fazer um recorte na PNPR, tomando como objeto de avaliação as ações estratégicas da Assistência Social, em virtude dos limites objetivos que encontraríamos para pensar esta política em sua totalidade.

Ademais, vale também mencionar que pretendemos, aqui, dar voz aos sujeitos diretamente envolvidos pela PNPR: os próprios usuários. Desse modo, procuramos não reiterar aquelas avaliações que ao enfatizarem as técnicas e os princípios de eficiência, eficácia e resolutividade, deixam de trazer às reflexões as percepções da própria população em situação de rua.

## **4. COM A PALAVRA OS USUÁRIOS: A POLÍTICA PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA EM FLORIANÓPOLIS**

### **4.1. Os sentidos da avaliação das políticas sociais na atualidade: necessidade de envolver quem usa os serviços**

Diante da proposta de possibilitar à população em situação de rua fazer uma avaliação sobre a PNPR, mais especificamente em relação ao eixo da Assistência Social, foi possível observar as diferentes percepções dos sujeitos entrevistados ao expressarem suas percepções sobre os serviços. Contudo, antes de apresentarmos os depoimentos dos usuários, cabe, aqui, fazermos alguns registros sobre a concepção de avaliação que subsidiou nossa análise.

O termo avaliação, etimologicamente, significa valorar, estimar e apreciar efeitos reais, ou seja, é um julgamento de valor de acordo com determinados critérios sobre algo. No campo profissional, a avaliação possui dimensão técnico-metodológica e política sendo realizada por intermédio de um método científico.

Questionando as perspectivas que entendem a avaliação de políticas sociais como um instrumento meramente técnico e “neutro”, Boschetti (2006, p. 03) afirma que:

Para além de uma possível diferenciação entre análise e avaliação de política social, o que emerge deste debate é a necessária compreensão de que o fundamental é tratar estes diferentes momentos, sentidos e movimentos avaliativos como inter-relacionados e complementares. Assim, a avaliação de uma política social pressupõe inseri-la na totalidade e dinamicidade da realidade. Para além do domínio de diferentes tipos, métodos e técnicas de avaliação, é importante reconhecer que as políticas sociais têm um papel imprescindível na consolidação do Estado democrático de direito e que, para exercer esta função, como seu objetivo primeiro, devem ser entendidas e avaliadas como um conjunto de ações que deve universalizar direitos. Para tanto, toda e qualquer avaliação de políticas sociais deve se sobrepor à mera composição de técnicas e instrumentos, e se situar no âmbito da identificação da concepção de Estado e de política social que determina seu resultado.

Historicamente, a avaliação, na lógica das políticas sociais brasileiras, trouxe consigo um ranço tecnicista, no sentido de mensurar quantitativamente os gastos, recursos e o grau de eficácia com que os objetivos de políticas e programas sociais eram alcançados. Porém, se utilizada na “perspectiva de cidadania, a avaliação pode se constituir em instrumento eficaz para o controle social das políticas sociais” (SILVA, 2001, p. 47). É por isso que se diz que a

avaliação não se constitui enquanto um ato neutro e sim eminentemente político e ideológico. Desse modo, destaca-se a avaliação como:

[...] um possível instrumento que pode ser utilizado [...] para fortalecimento da pressão social sobre o estado no sentido de conquista de direitos sociais, haja vista as informações de que a avaliação pode gerar e publicizar sobre políticas e programas sociais (SILVA, 2001, p. 47).

Desse modo, uma avaliação, a partir da percepção dos usuários, é extremamente interessante, pois pode constituir uma importante estratégia que, somada às avaliações de caráter mais técnico, corroboram para que as políticas sociais sejam implementadas de modo a atender, efetivamente, as necessidades dos usuários. A partir do reconhecimento do olhar legítimo dos usuários e de suas perspectivas pode-se alimentar a discussão sobre esses serviços bem como apontar sugestões e recomendações sobre distintos procedimentos de como enfrentar os obstáculos postos na realidade das políticas sociais. Além disso, colocando na cena da avaliação os usuários, tem-se a possibilidade de problematizar e questionar o caráter dos serviços e instituições enquanto “modelos de inserção e ajuste social”. Além disso, pensamos que esta estratégia possibilita o conhecimento (ou não) desses serviços e a utilização (ou não) destes pelos usuários.

Optamos em realizar uma avaliação da PNPR envolvendo os usuários porque, como mencionamos em outro momento, eles comumente são desconsiderados nos processos de planejamento, de implementação e, por certo, de avaliação das políticas e dos serviços que fazem uso. Em geral, as avaliações são conduzidas por técnicos que atuam nas instituições executoras ou que são contratados especificamente para isso, por meio de consultorias e assessorias. Todas fazendo uso de um arsenal gigantesco de conceitos e técnicas que prometem muito e podem até responder às expectativas institucionais e de gestores, mas nem sempre resultam na incorporação das demandas e das necessidades sociais.

Em virtude da cultura gerencial que atravessa as instâncias estatais, no Brasil, especialmente com a proposta de “reforma” do Estado brasileiro levado a cabo a partir dos anos de 1990, observa-se que há uma busca por “padrões de qualidade”, referenciados em conceitos como os de eficiência, eficácia e efetividade, numa relação envolvendo condições objetivas para realização das ações previstas, o cumprimento de prazos e metas estabelecidas, com o menor custo possível. As práticas de avaliação seguem tendencialmente, uma lógica de mercado em que determinada política social é avaliada pelo binômio “custo-benefício”, quase

sempre parcial ou completamente descoladas das necessidades dos usuários e das exigências da realidade.

Neste sentido Boschetti (2006, p. 04-05) argumenta que:

Não raro, os estudos de natureza mais operacional e tecnicista se limitam a classificar a avaliação de políticas e programas sociais em diferentes tipos, de acordo com seu objetivo (efetividade, eficácia, e eficiência), em função do momento em que se realizam (avaliação ex-ante e ex-post, que se desdobra em avaliação de impacto ou de processo), da posição de quem realiza a pesquisa (interna ou externa), da escala de projetos (grandes e pequenos projetos) e dos seus destinatários [...]. Para cada tipo de avaliação é apresentado um leque infindável de métodos e técnicas.

A mesma autora considera importante que a avaliação ultrapasse aquelas abordagens que se limitam a compreender o papel do Estado. Segundo ela, a avaliação deve se voltar para as possibilidades de as políticas sociais contribuírem para o processo de democratização da sociedade, considerando que estas devem ou deveriam ser espaços de participação, lócus da tomada de decisão de caráter coletivo. Assim, as metodologias de avaliação devem considerar “o papel e as funções do Estado e da sociedade na condução das políticas sociais” (BOSCHETTI, 2006, p. 10).

E, nesta perspectiva, considerar também a participação da sociedade na avaliação das políticas sociais é essencial para se garantir que os resultados dos processos avaliativos incorporem os reclames, as considerações, os posicionamentos dos usuários. Isso pode possibilitar a manifestação de percepções que podem reafirmar ou negar determinadas ações que dão concretude às políticas sociais, para além dos conhecimentos técnicos que, em face das tendências antes mencionadas, acabam por reforçar práticas burocratizadas e burocratizantes que afastam, cada vez mais, os processos avaliativos da realidade avaliada.

Não se trata, aqui, de negar o conhecimento técnico, mas de negar o tecnicismo reproduzido nas metodologias de avaliação que, geralmente, abstraem o fato de que este instrumento tem uma natureza essencialmente política, vinculada aos projetos societários em disputa tanto nos espaços institucionais como fora deles.

Foi considerando esta questão que, no presente trabalho, privilegiamos a avaliação da população em situação de rua sobre os serviços por ela utilizada, no contexto de Florianópolis.

## 4.2. Delineando o caminho metodológico

Para tanto, o ambiente escolhido para a pesquisa foi a rua, aqui entendida enquanto espaço em si, de produção e reprodução de realidades e identidades sociais, de sociabilidade e interrelações. Foram selecionados espaços e pontos nas ruas de Florianópolis, com os quais a população em situação de rua estabelece algum tipo de relação e vínculo. Os principais espaços nos quais identificamos os sujeitos da pesquisa foram o centro da cidade - próximo às praças principais e ao mercado público - e os arredores da Universidade Federal de Santa Catarina.

Para a definição dos sujeitos a serem entrevistados foram estabelecidos alguns critérios, entre os quais, destacamos: pessoas adultas em situação de rua, de ambos os sexos, com 18 anos completos ou mais que freqüentam ou já freqüentaram algum dos serviços da política em comento e entendessem a rua enquanto espaço de moradia, sociabilidade e/ou sobrevivência. Foram entrevistadas aleatoriamente 07 (sete) pessoas de diferentes idades, sexo, etnia, orientação sexual e de diferente tempo de moradia e/ou sobrevivência na rua<sup>32</sup>.

A técnica utilizada para a coleta de dados foi a entrevista semiestruturada. Estas foram construídas com roteiro pré-elaborado (Apêndice A) no qual constam perguntas abertas sobre trajetória de vida, participação em movimentos sociais, o conhecimento da PNPR e, posteriormente, questões específicas divididas de acordo com os itens da ação estratégica do eixo da Assistência Social da PNPR – objeto da avaliação. A observação participante deu-se em todo o processo de entrevista, instrumento que possibilitou a interação entre os sujeitos envolvidos (entrevistados e entrevistadora). Como forma complementar as informações coletadas por meio das entrevistas foram utilizadas as anotações e falas de outros usuários que foram registrados no Diário de Campo da pesquisadora durante o período de estágio de março a julho de 2014, realizado no Centro POP, em Florianópolis.

As entrevistas foram aplicadas no espaço da rua durante o período matutino e vespertino. O convite para a participação dos usuários no processo proposto se deu por meio

---

<sup>32</sup> Das 07 (sete) pessoas entrevistadas 6 (seis) eram homens e 1 (uma) mulher. Entre os entrevistados a idade variou de 25 a 53 anos. Com relação à naturalidade foram citadas cidades próximas à Florianópolis e outras cidades de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, sendo elas: Lages, União da Vitória, Palhoça, Joinville e Erechim, respectivamente. Entre os motivos apontados pelos quais acreditavam estar em situação de rua estavam: desemprego, perda da casa em incêndio, não aceitação do (a) companheiro (a) pela família, uso de álcool e/ou outras drogas, violência na infância, envolvimento com o tráfico, roubo. O tempo em situação de rua variou de 06 (seis) meses a 04 (quatro) anos. Os entrevistados disseram que trabalhavam e, entre as principais atividades realizadas estavam: coleta de materiais recicláveis, carregador de mercadorias, pintura e outros bicos.

de abordagens que eram iniciadas de maneira a criar uma empatia entre o entrevistado(a) e a entrevistadora. Em seguida era apresentado o Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE) (Apêndice B) no que constava: os objetivos a justificativa e os procedimentos utilizados (gravação da entrevista), os possíveis riscos, desconfortos e benefícios, a metodologia, o direito de recusa e o sigilo da pesquisa etc. Estando ciente e de acordo com o termo, os entrevistados assinavam o documento e ficavam de posse de uma cópia. Em seguida, as entrevistas eram iniciadas a partir do roteiro previamente estabelecido.

A proposta inicial desse trabalho era avaliar, a partir da perspectiva dos usuários, a PNPR como um todo, abarcando todos os seus eixos estratégicos. Por conta da grande demanda de trabalho, do dispêndio de tempo e pela complexidade em se realizar uma avaliação de toda a política nacional, optou-se pelo recorte da ação estratégica da Assistência Social. Em conformidade com a PNPR (2009) foram selecionados os seus seguintes tópicos: "estruturação do eixo de acolhida de acordo com a heterogeneidade e diversidade da população em situação de rua" (Centro POP e Casas de Acolhimento); "inclusão das pessoas em situação de rua no Cadastro Único do Governo Federal e inclusão de pessoas em situação de rua no Benefício de Prestação Continuada e no Programa Bolsa Família, na forma a ser definida" (PNPR, 2009, p.18).

Os outros tópicos não foram contemplados por serem considerados por nós questões difíceis de serem mensuradas pelos sujeitos da pesquisa, como: a) produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social acerca da população em situação de rua; b) inclusão de crianças e adolescentes em situação de trabalho na rua no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; c) incentivos especiais para a frequência escolar de pessoas inseridas nos equipamentos da Assistência Social, em parceria com o Ministério da Educação; d) promoção de novas oportunidades de trabalho e inclusão produtiva em articulação com as políticas públicas de geração de renda para pessoas em vulnerabilidade social (PNPR, 2009, p.18-19).

Assim, para cada um dos itens do eixo de Assistência selecionados foram elaboradas questões referentes aos serviços apontados pela própria política de Assistência Social. Essas questões tinham como objeto de avaliação dois serviços principais: Centro POP e Casas de Acolhimento. Para cada entrevistado foram feitas perguntas sobre a estrutura, os serviços e o atendimento. Os outros questionamentos tiveram como objeto a trajetória de vida, conhecimento do MNPR, da PNPR e outros serviços.

Nas saídas de campo realizadas não entrevistamos os usuários nas instituições e serviços para evitar constrangimentos que pudessem comprometer os resultados do processo de pesquisa. Contudo, apesar das entrevistas serem feitas no espaço da rua, algumas outras dificuldades foram encontradas. A maioria das entrevistas foi realizada no período da manhã ou da tarde, sendo que nenhuma foi realizada à noite, o que poderia trazer (ou não) algum tipo de diferença no resultado dos dados. Algumas pessoas não foram abordadas como, por exemplo, as que estavam dormindo e as que se encontravam em grupos, pois a intenção era de que a pessoa pudesse ser entrevistada sozinha afim de que tivesse privacidade na exposição de suas percepções. As que se recusaram a participar estavam sob o efeito de álcool e outras drogas e/ou apresentavam transtornos mentais. Ainda assim, poucas pessoas abordadas recusaram-se a participar.

Todas as entrevistas foram gravadas e transcritas literalmente. Após a transcrição, as informações constitutivas dos depoimentos dos entrevistados foram aglutinadas em eixos de análise, considerando os aspectos relacionados às ações estratégicas da assistência social previstas na PNPR.

À luz dos fundamentos teóricos assimilados por nós a partir dos estudos realizados, as informações foram problematizadas de maneira a constituir as reflexões que ora passamos a apresentar.

### **4.3. O Centro Pop como objeto de avaliação dos usuários**

#### **4.3.1. Avaliação do Centro POP: espaço físico e estrutura**

O Centro POP é uma unidade pública de referência da Proteção Social Especial de Média Complexidade vinculada à Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) da Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF). Atende pessoas em situação de rua por meio do *Serviço Especializado Para População em Situação de Rua* e o *Serviço Especializado de Abordagem Social*. De acordo com o Caderno de Orientações Técnicas do Centro Pop (MDS, 2011, p.57), esse equipamento deve realizar “atendimento especializado e encaminhamento a outros serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas que possam contribuir na construção da autonomia, da inserção social e da proteção às situações de violência”.

Quanto à estrutura desse equipamento o Caderno Orientações Técnicas- Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (MDS, 2011, p. 49) assinala que o Centro POP deve conter condições necessárias de acessibilidade, além da disposição de espaços para:

#### **- Recepção e acolhida inicial**

- Sala para atividades referentes à coordenação, reunião de equipe e/ou atividades administrativas;
- Sala de atendimento individualizado, familiar ou em pequenos grupos;
- Salas e outros espaços para atividades coletivas com os usuários, socialização e convívio;
- Lavanderia com espaço para secagem de roupas;
- Copa/cozinha;
- Banheiros masculinos e femininos com adaptação para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida;
- Higiene pessoal (banheiros individualizados com chuveiros, inclusive);
- Refeitório;
- Guarda de pertences, com armários individualizados.

Além desses espaços, a depender da realidade local, a unidade pode, também, dispor de sala com computadores para uso dos usuários, almoxarifado ou similar, dentre outros. O Centro POP de Florianópolis possui a maioria desses recursos, contudo a avaliação dos usuários sobre alguns aspectos da estrutura apontam para deficiências que comprometem a qualidade do atendimento.

As entrevistas revelaram que em relação ao espaço físico destinado à recepção e à acolhida inicial no Centro POP, os usuários enfrentam dificuldades que poderiam ser solucionadas com a reorganização do ambiente. Tal aspecto pode ser observado no depoimento que segue:

*“[...]o lugar tinha que ser diferente. Tinha que ser outra área, outro espaço, maior sabe? Você podê tê mais um, uma clareza das coisa e enxergá quem vai ali quem tá chegando você enxerga, mas, mas é aquela multidão eu vi aquele dia. Ficavam tudo nós tudo amontuado naquele corredorzinho. E aquele balcão. E aí se tem que chegá de um em um pra falá com a pessoa que trabaia ali.” (Depoimento - A.C.F).*



A recepção é o espaço onde ocorre o primeiro contato dos usuários com o equipamento e, conseqüentemente, com o serviço e o atendimento inicial. A recepção não foi considerada acolhedora pelos usuários. Sem espaço físico amplo para receber todas as pessoas e sem recursos materiais suficientes para que os usuários solicitem informações e aguardem de forma confortável os atendimentos dos profissionais, as indicações são de que ele precisaria ser revisto.

Ainda em relação ao espaço físico do Centro POP, há problemas com a questão da lavanderia e secagem das roupas. As máquinas de lavar e secar são utilizadas apenas para as toalhas de banho. Assim, os usuários lavam as roupas no tanque, sendo disponibilizados artigos de limpeza, como sabão em pó ou em barra para tal fim. Os usuários deixam as roupas no pátio da instituição, tendo que aguardar a secagem delas para evitar conflitos decorrentes de furtos de peças de roupas. Em atendimentos acompanhados no período de estágio no Centro POP percebemos como muitos conflitos eram causados exatamente por este fato.

Com relação aos banheiros foi observada a falta de higiene destes, o racionamento de água impossibilitando o uso dos bacias e dos chuveiros. Os banheiros se encontravam em péssimas condições. Nem todos os chuveiros funcionavam e não havia divisórias, o que viola o direito à privacidade. Outro ponto levantado entre os usuários do Centro POP no período da prática de estágio, em especial pelas mulheres, era a entrada de educadores sociais no banheiro feminino enquanto elas estavam tomando banho para chamar para o serviço de alimentação ou para o atendimento profissional. Tal prática significa violação de privacidade alheia e expressa a concepção sobre esta população por parte de quem com ela trabalha: como são pobres, não tem senso de dignidade, não tem pudores, não tem vergonha e, por isso, podem passar por constrangimentos que não poderiam passar outros cidadãos. Evidencia-se, também nestas práticas, a violação de direitos que, em geral, são despercebidas ou consideradas coisas menores pelos gestores públicos.

Sobre a guarda de pertences e os armários individualizados, esses recursos já estão sendo utilizados na unidade em sala separada para este fim, mas não há armários suficientes para todos. Além disso, os armários são pequenos para comportar objetos maiores, como malas, cobertores etc. De acordo com os profissionais do Centro POP, para ter acesso à sala dos armários há a presença obrigatória de um educador social e é permitida a entrada de apenas 03 (três) pessoas por vez.

A reclamação sobre a guarda das malas e dos pertences era recorrente no período de estágio, evidenciando estar a estrutura do Centro POP, neste particular, em desacordo com a PNPR (2009). Esta política prevê a existência de um espaço específico (armários e guarda volumes) para os usuários deixarem seus objetos. Vários usuários reclamavam sobre a ausência desses equipamentos como um impeditivo para a realização de outras atividades.

Vale ressaltar que nas malas os usuários trazem parte de suas vidas, de lembranças, recursos físicos de abrigo, roupas, cobertores, documentos etc.. Entendemos que o reconhecimento dos pertences de outrem constitui uma postura valorizadora da alteridade, pois a partir desse reconhecimento, os sujeitos também se sentem reconhecidos. Nem sempre este princípio da alteridade é tomado como parâmetro na condução dos serviços e, tampouco, nas normas institucionais. Isso porque, dentre as regras do Centro POP, há a previsão de que os objetos e pertences que se encontrarem no pátio da unidade até sexta-feira à tarde e não forem recolhidos pelos usuários, serão jogados no lixo.

Nos diversos atendimentos acompanhados pela pesquisadora durante o período de estágio no Centro POP, foi possível perceber como a falta dessa estrutura nos serviços impedia o acesso a outros direitos. Alguns usuários com malas e outros objetos, após receberem atendimento, tinham, naquele mesmo dia ou semana, outros compromissos e atividades. Muitos se deslocavam de ônibus e outros até mesmo a pé, em especial para irem a outros serviços públicos, como Posto de Saúde, Centro de Atendimento Psicossocial Social (CAPS), Sistema Nacional de Emprego (SINE), Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS), entre outros. Por não terem espaço específico para guardarem seus pertences, tinham dificuldade para realizar outras atividades cotidianas e até mesmo para dar efetividade aos encaminhamentos feitos pelos profissionais do Centro POP. Atualmente o Centro POP conta com os armários, porém ainda são poucos para a quantidade de objetos e pertences. Seguem as imagens ilustrativas abaixo:

**Figura 4 - Sala de armários do Centro POP de Florianópolis.**



**Figura 5 - Sala de armários do Centro POP de Florianópolis.**



Outro aspecto a ser destacado é a localização do Centro POP. Suas instalações ficam na *Passarela do Samba Nego Quirido* no centro da cidade de Florianópolis. Por mais que, logisticamente, esse espaço possa parecer de “fácil acesso” aos usuários, não o é. Para chegar até ele, os usuários precisam utilizar uma passarela de significativa extensão, local muitas vezes utilizado para práticas até mesmo de violência de usuários contra usuários, de outras pessoas contra usuários e até contra profissionais. Assim, se para chegar até a ilha de Florianópolis é preciso atravessar uma ponte, para se chegar ao Centro POP, tem-se uma passarela. Esta forma de acesso deixa os usuários do outro lado do caminho, distantes, dentro dos camarotes do sambódromo da cidade, pouco visíveis. Em virtude do que aqui expomos, pensamos que as formas de acessibilidade ao Centro Pop estão em desacordo com as normas do Caderno Orientações Técnicas – Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua. Nelas há a previsão de que devem ser considerados para a sua implantação o reconhecimento do território, os diagnósticos socioterritoriais e o fácil acesso (MDS, 2011, p. 18). No caso do Centro POP de Florianópolis, existe uma barreira que, ao mesmo tempo, é a única forma de chegar até a instituição.

**Figura 6 - Passarela sobre a Avenida Beira Mar Norte que dá acesso ao Centro Pop**





Nas entrevistas apareceram relatos de que o Centro POP não é entendido enquanto um espaço de direitos, mas sim uma entidade filantrópica que presta serviços assistencialistas. Ainda é possível perceber que entre as falas as pessoas entrevistadas não compreendem a própria política e sua organização. No depoimento a seguir podemos identificar esta concepção:

*“[...] Então o que que adianta abrir uma ONG dessa, não é Centro POP, é uma ONG, porque eu não sou tão burro não. É uma ONG que foi aberta ali pro pessoal ir, direito de vir, mais ó, mais eles chegam lá tem tudo de graça, tem comida, tem tudo e só querem brigá lá e tudo.” (Depoimento – C.A.C).*

O entendimento de que a instituição “dá de graça” sem exigir contrapartida por parte dos usuários, fazendo com que as pessoas se “acomodem” e se “mantenham” em situação de rua, reafirma as perspectivas pautadas na filantropia e benemerência que historicamente marcam as práticas assistenciais e, ao mesmo tempo, revelam a não assimilação da noção de direitos por parte dos usuários. Isso pode, em certa medida, contribuir para que, mesmo no âmbito de uma política pública como a PNPR, estas práticas sejam reproduzidas.

Além disso, ficaram bastante evidentes nos relatos as questões dos conflitos envolvendo usuários e até mesmo profissionais que atuam no Centro POP. E em face desses conflitos as avaliações tanto da ausência quanto da presença dos policiais no equipamento, foram feitas pelos entrevistados. O depoimento exposto a seguir mostra como a questão é entendida por parte de alguns usuários:

*“Então, que tipo de uma ONG dessa aí ó que não tem um policiamento não tem nada pra cuidar ali? Não tem. O Centro POP não tem segurança profissional para os moradores de rua que vão lá e ninguém é revistado ninguém é nada. Então, o que que eu vou dizer?” (Depoimento - C.A.C).*

Quando perguntamos sobre as possíveis sugestões para os conflitos existentes no equipamento a presença da polícia é colocada como alternativa. Vejamos:

*“[...] A questão do Centro POP eu vou dizer curto e sério: devia colocar um pelotão da militar ali na porta e outro lá dentro. Porque eles são abusado, eles querem quebrar tudo e o negócio é pra todo mundo então daí, tendo uns fardado ali dentro respeitam entendesse?” (Depoimento – C.A.C).*

*“O Centro POP é um lugar bom, mas em referência assim deveria ter policiais 24h lá dentro, tipo assim, o dia inteiro lá dentro entendeu? Não, daí as pessoa briga, faz as coisrada e quem paga como nós.” (Depoimento – E.R).*

Há entre as falas aqueles que defendem a presença da polícia e o modo como esta aborda a população em situação de rua. O excerto do depoimento exposto na sequência aponta para esta defesa:

*“A polícia ela só age quando a pessoa, ela faiz errado porque a polícia é a pessoa mais boa cara. Eu, eu já cansei de ganhar comida deles e tudo. A polícia não é errado não. Quem é errado é quem tá na rua que qué andar cherando fazendo um monte de merda aí cara[...].”* (Depoimento - C.A.C).

Por outro lado, há os que entendem ser necessária a presença da polícia no equipamento como alternativa, mas fazem duras críticas sobre a forma como esta aborda a população em situação de rua. O depoimento que segue expressa esta crítica:

*“A polícia não é profissional sabe por quê? Porque eles cata a pessoa ali, eles algema a pessoa e vai lá e quebra de pau. [...] Isso não é correto. Como que eu vou ser um militar em vez de chegá ne você e conversá e sabê o que você tá precisando. Não eles já chegam te abordando ‘só polícia vô te quebrá na madeira e vô te soltá e pronto.’ E notro dia o cara vai tá fazendo pior do que ele fez naquele dia. Porque ele sabe que ele vai levá as mesma condições ele vai levá o mesmo cacete que ele levo ontem. Ou as vez até pior. Então ele vai fazê pior no outro dia.”* (Depoimento - E.R).

A relação entre população em situação de rua e a polícia se estabelece de maneira bastante contraditória. Como já foi apontado nesse trabalho, a atuação da polícia, historicamente, foi marcada pela opressão, violência e extermínio desse grupo populacional. Sendo assim, a menção à questão da violência entre os sujeitos entrevistados é recorrente. Contudo, essa população que já tem em sua bagagem uma gama de direitos violados, entende a presença da polícia, ainda que de modo simbólico, como representativa de certa “segurança” quando os conflitos e as violências perpassam as próprias relações entre as pessoas em situação de rua. Nos depoimentos anteriormente sinalizados, as opiniões são distintas, tanto do ponto de vista da defesa da “higienização social” e da ação ostensiva da polícia, quanto da defesa da presença desta, mas ainda com grande desconfiança.

Normalmente a polícia é acionada nas instituições para preservar a segurança do patrimônio ou a dos profissionais em detrimento da segurança dos usuários. Isso tem rebatimento direto no estabelecimento de vínculos entre usuários e profissionais o que se torna mais um impeditivo das possibilidades de diálogo entre esses sujeitos. Muitos usuários

passam a ver os profissionais enquanto delatores ou pessoas que agem “contra” eles e, em contrapartida, os profissionais reforçam o estigma cotidianamente vivido pelos usuários como pessoas “potencialmente perigosas”.

Ao invés de se pensar em alternativas construídas coletivamente entre usuários e profissionais, a presença da polícia afasta ainda mais esses “dois mundos”. Não é por acaso que nos depoimentos o Centro POP aparece enquanto espaço de conflitos permanentes. Durante uma das entrevistas a pesquisadora tomou conhecimento de que o Centro POP encontrava-se, naquele momento, fechado por conta de um conflito que havia acontecido naqueles dias. Segundo o relato do usuário:

*“[...]Outro dia quebraram o vidro lá, fizeram tudo lá o que que aconteceu? Fecharam. Fecharam e todo mundo que tá aí pagô. Pagô pelo o que aconteceu. [...] O POP tá fechado, mas vamos supor que amanhã abre. Aí dá um pé de guerra lá e daí o que que acontece? De vez deles reuni os moradores de rua, sentarem numa coisa e conversá, não. Primeira coisa que eles fazem é chamá a polícia né? De vez de chamá o diretor pá resolvê, ó tá faltando isso, isso, aquilo, isso, aquilo, tem os cara pá resolvê isso. Não, eles chamam a polícia, retira o cara, dão um pau, o cara volta mais indignado e aí acontece o que aconteceu [...] Vamo supor a polícia vai ali hoje me cata me quebra de pau eu vô voltá amanhã mai revoltado ainda. E aí que foi o que aconteceu. [...]” (Depoimento – E.R).*

No depoimento anterior o próprio usuário reclama pelo diálogo com os profissionais, repudiando a repressão policial como forma de enfrentar os conflitos. Avalia que estas condutas acabam por reproduzir a própria violência.

Consideramos importante mencionar que no Centro POP há os chamados guardas. Estes são profissionais terceirizados e contratados para cuidar do patrimônio (estrutura do serviço). Entre os depoimentos houve menção a esses sujeitos, sem que atos de violência por parte deles fossem relatados:

*“E tem um guarda lá que eu vi, mas aquele próximo não. Só ficava lá oiando. Tipo, não faz nada.” (Depoimento – A.C.F).*

Este conjunto de informações trazidas pelos depoimentos dos usuários mostram que não há segurança nem para os profissionais nem para os usuários, o que deveria existir de acordo com um dos itens do Caderno de Normas Técnicas – Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (MDS, 2011, p. 47). O documento prevê

que o Centro POP deve ser um espaço que garanta a segurança dos profissionais e público atendido, mas não cita a presença da polícia.

Assim, em relação à estrutura do Centro POP os apontamentos específicos feitos foram com relação à recepção e a acolhida inicial que deve ser revista bem como as condições dos banheiros, da lavanderia e dos armários. Também se sugere a discussão junto aos usuários sobre as questões relacionais na instituição, a avaliação da presença ou não da polícia, as possibilidades de criação e construção, no formato possível diante das possibilidades e limitações da instituição, de espaços deliberativos e permanentes em que a participação dos usuários e a exposição de suas avaliações e percepções em relação ao serviço possam ser consideradas pela gestão pública.

Ainda com relação ao Centro POP outro aspecto avaliado pelos sujeitos entrevistados foi a questão dos serviços oferecidos no equipamento. Este aspecto será objeto de nossa análise doravante.

#### **4.3.2. Avaliação Centro POP: serviços ofertados**

O Centro POP oferta dois serviços principais: o *Serviço Especializado para População em Situação de Rua* e o *Serviço Especializado em Abordagem Social*. Em virtude do objetivo da nossa proposta, estes serviços foram também objeto da avaliação dos sujeitos entrevistados.

De acordo com o Caderno Orientações Técnicas Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (MDS, 2012, p. 67) o Serviço Especializado para População em Situação de Rua tem como objetivo:

assegurar acompanhamento especializado, com atividades direcionadas para o desenvolvimento de sociabilidades, resgate, fortalecimento ou construção de vínculos interpessoais e ou familiares, tendo em vista a construção de outros projetos e trajetórias de vida, que viabilizem o processo gradativo de saída de rua. Oferece trabalho técnico para a análise das demandas dos usuários, acompanhamento especializado e trabalho articulado com a rede socioassistencial, das demais políticas públicas e órgãos de defesa de direitos, de modo a contribuir para a inserção social, acesso a direitos e proteção social das pessoas em situação de rua (MDS, 2012, p. 67).

As formas de acesso ao serviço se dão por dois meios: 1) demanda espontânea, levando em consideração que a unidade de referência do Centro POP deve ser de fácil



localização, e 2) encaminhamento realizado pelo Serviço Especializado de Abordagem Social, ou de outros serviços, programas, projetos e políticas.

Quando questionados sobre o porquê recorreram a esse serviço, os sujeitos pesquisados explicitaram razões diversas que se materializam em suas demandas imediatas:

*“Arrumá passagem pra Lages.”* (Depoimento – A.C.F).

*“Porque eu tô na rua.”* (Depoimento – C.A.C).

*“Só almoço, banho e algumas peça de roupa.”* (Depoimento – C.S).

É importante destacar que o Serviço Especializado para População em Situação de Rua engloba uma série de outros serviços disponíveis no equipamento desde o serviço de alimentação, lavanderia, banho, oficinas até o atendimento individualizado e/ou coletivo com profissionais do serviço social e da psicologia.

De acordo com o conteúdo das falas acima é preciso ponderar algumas questões. A solicitação de passagem de ônibus, por exemplo, é um serviço realizado pelo Setor de Benefícios da prefeitura, mas os profissionais do Centro POP fazem o encaminhamento para esse setor que concede as passagens. Sobre os outros serviços utilizados – considerando as demandas apontadas – é possível aferir certa resistência em relação ao Centro POP, haja vista que os relatos sugerem o uso restrito aos serviços essenciais, sem que outras propostas de trabalho nele realizadas sejam usufruídas. Esta questão foi assinalada em outros depoimentos, com o que segue:

*“Não, não. Não entrei porque né, elas me convidaram olha se qualquer coisa se precisarem de um café, de um banho de um lanche...não, tudo bem gradecido, digo opa, obrigado, valeu, mas por enquanto, inda falei, é só a passagem né. [...] Que eu não to nem aí pra esses órgão sabe? Eu não vô porque não adianta, eu não me sinto bem ali, não adianta. Eu fui por causa da passagem, mas é que nem eu te falei me receberam bem, não tem problema né, deu tudo bem né, só que né X, então é desse jeito.”* (Depoimento – A.C.F).

Porém os que utilizaram os serviços de alimentação avaliaram-no positivamente, conforme pode se constatar no depoimento de sujeitos entrevistados:

*“[...]Moça foi o melhor atendimento do que de um restaurante que eu tivesse pagando com o dinheiro, me atenderam, o desculpe, atenderam assim com as duas mãos, não com uma mão só entendesse?”* (Depoimento – C.A.C).

*“Não, é muito bom! Não, ta bacana, ta bacana.”* (Depoimento – E.R).

*“[...] É supimpa mesmo!” (Depoimento – C.S).*

Os serviços de alimentação foram bem avaliados pelos entrevistados, ainda que, no período de estágio, fossem presenciadas ocasiões em que os pães para o café da manhã chegavam queimados e os bifes do almoço estavam crus.

O serviço de banho também foi bem avaliado pelos entrevistados:

*“Foi bem também e deram banho[...]” (Depoimento – I.G).*

Apesar dessa boa avaliação, como relatado anteriormente, a estrutura dos banheiros é precária.

Entre os entrevistados, apesar de questionarmos sobre a utilização do serviço de lavanderia, nenhum deles fez menção. O que identificamos nos depoimentos foram problemas relatados por outros usuários aos entrevistados. É o que se verifica no excerto que segue:

*“[...]Não, essa outra ONG ali não. Não, não mas essa outra ali, eu digo ONG, essa ONG aí de lavar roupa e negócio eu nunca utilizei, mas o pessoal falaram pra mim que mas que tem gente que é porco e vai lá e entendesse o que quero falar né?[...]” (Depoimento – C.A.C).*

De maneira geral, não apareceram críticas ou sugestões quanto ao *Serviço Especializado para População em Situação de Rua*. Os entrevistados expressaram contentamento em relação aos serviços acessados. Vejamos:

*“Do Centro POP até que não tenho nada pra falá contra, eu tenho mais é pra apoiá né. Sobre assim o que pode melhorar não tenho muito pra falá, porque eles já fazem bem, muito bem já.” (Depoimento – C.S).*

*“Não tem o que recramá.” (Depoimento – E.R).*

Já com relação ao *Serviço Especializado em Abordagem Social*, de acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (CNAS, 2009, p 22) este é:

[...] ofertado de forma continuada e programada com a finalidade de assegurar trabalho de abordagem e busca ativa que identifique nos territórios, a incidência de

situações de risco pessoal e social, por violação de direitos como: trabalho infantil; exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua; uso abusivo de crack e outras drogas entre outras (CNAS, 2009, p. 22).

O Serviço também se caracteriza enquanto proposta de atendimento sócio educativo, com o compromisso de restabelecer vínculos familiares, escolares e comunitários de crianças, adolescentes e adultos em situação de rua. As formas de acesso são pela identificação da equipe do serviço ou através de denúncias recebidas por telefone. Os espaços compreendidos pela Abordagem Social são praças, entroncamento de estradas, fronteiras, espaços públicos onde se realizam atividades laborais, locais de intensa circulação de pessoas e existência de comércio, terminais de ônibus, trens, metrô e outros. O público alvo desse serviço são crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam espaços públicos como forma de moradia e/ou sobrevivência. Desse modo, o *Serviço Especializado de Abordagem Social* não se limita ao espaço institucional e vai diretamente aos espaços e territórios.

Quando os entrevistados foram questionados se já haviam sido abordados na rua pela equipe que realiza este serviço em Florianópolis, alguns se manifestaram de modo a deixar claro que os vínculos entre usuários e profissionais nem sempre são estabelecidos por saberes e procedimentos construídos pelas diferentes áreas que atuam na política. As práticas fundamentadas na perspectiva da ajuda continuam presentes na realidade pesquisada, conforme se denota do depoimento a seguir exposto:

*“[...]Tem abordagem de rua não tem? A dona X já me levou e tudo. Uma mãe pra mim! A dona X vale ouro! Não só ela como os outros componente que trabalham com ela.”* (Depoimento – C.A.C).

Porém, em outras falas observou-se que a abordagem muitas vezes é realizada de maneira a reforçar a postura higienista e repressiva, apesar do uso do discurso politicamente correto de que a decisão de fazer uso ou não dos serviços ofertados é do usuário. Os depoimentos expostos a seguir demonstram aquelas posturas:

*“Sim, já fui abordado já umas 4, 5 vez [...]’Ô camarada acorda aí, ô cara o que tá fazendo aí?’ (imitando os profissionais) Eu to dormindo.”* (Depoimento – C.S).

*“Já, abordaram faiz tempo depois não abordaram mais. [...]Ah, mas aquele dia se eu não falo mais ou menos eles me levavam. Eles me viram na época eu tava debaixo daquele viaduto ali sabe? Era de noite e eu fazendo um rango ali de repente chegaram com uma kombi branca ali eu vi que pararam lá adiante, uma kombi branca, mais ou menos desembarcô uns 5 e tudo de branco e tinha 2 PM*

*ainda. [...] Avaliei que eles queriam era me levá. E você vai se você qué, você é livre.” (Depoimento – A.C.F).*

Vale ressaltar que historicamente o Serviço de Abordagem trouxe consigo um ranço de práticas de controle das camadas pobres, de “higienização social” das áreas urbanas e de internamento compulsório e desmedido dessa população em instituições “depósito”. A Kombi branca, citada anteriormente, em que saem profissionais, policiais e etc., figura no imaginário como um “camburão”, uma “carrocinha humana” que passa “recolhendo” as pessoas desviantes de um determinado padrão de “normalidade”.

Entre as falas de críticas observaram-se as de caráter de denúncia, nos seguintes termos utilizados pelos sujeitos entrevistados:

*“A abordagem cê sabe o que eles faiz? Eles levam a pessoa ali naquela cadeia que tem aqui na rua Tenente não sei do que lá e larga preso ali até às 18h e depois solta. Essa é a abordagem deles. Eles chegam e aborda do nada e tira, leva ali na frente da câmara, tira umas foto ai depois joga a pessoa ali nu, nu, na cadeia e larga lá o dia inteiro trancado sem tomá água, sem comê, que nem eu já aconteceu isso comigo. E depois 18h da noite pega e solta a pessoa.” (Depoimento – E.R).*

As práticas que contrariam as orientações da PNPR quanto ao serviço de abordagem precisam ser alteradas. Isso exige investimento inclusive em educação continuada para os trabalhadores da área, haja vista que, no cotidiano, consciente ou inconscientemente, se tornam agentes violadores de direitos do público alvo que atendem.

Percebe-se também o estigma carregado por essa população e a busca constante pela sua individualização e diferenciação entre quem se é e quem são as pessoas “em situação de rua”. Ao mesmo tempo em que é reconhecida a condição de estar em situação de rua, perpetuam-se rótulos e os estigmas sociais sobre as outras pessoas que estão nessa mesma situação. No depoimento abaixo é visível como é necessário, a todo momento, dizer o que não se é:

*“Eles pensaram que eu era meio loco da cabeça sabe, outros pensaram que eu era da droga e droga e cacheada. E aí o cara vem né e já chegaram ‘e aí cara tudo bem aí né tá fazendo um ranginho? Mais nós tem comida aqui ó’. Eles me arrumaram 2 marmita, mas aquilo ali é pra endossá a pessoa, ou quem sabe viram e pensaram que eu era um drogado de altas droga e meio loco e pensaram ‘esse coroa não pode ficá na rua né’. Não, mais daí chegaram daquele jeito, daí chegaram e me arrumando comida né sendo que eu tava fazendo comida e me intimando, um falava uma coisa e outro falava outra e ‘é pro teu bem, é pro teu bem*

*daí você fica um tempo lá, você sai de lá você vai arrumá trabaio você não vai tê mais, mais, você não vai tê mais esses teus vício aí na tua cabeça você vai sê outra pessoa'. [...] Eu escutei eles falá, má quando eles terminaram de falá eu comecei né 'eu não sô loco né' e digo 'gente é assim, assim, assado. Nós tamo num país livre vocês são livre, eu também sô. Eu vivo do jeito que eu quero. Eu me mando. Eu sô emancipado. Eu quando não tô na minha terra eu tô aqui. Quando eu não to aqui eu tô em outros canto', digo 'então faça o favor e dexe eu em paiz que eu não sô nenhum bandido, não sô nenhum loco da cabeça, não sô nenhum drogado e sei muito bem vivê a minha vida né'” (Depoimento – A.C.F).*

Para DaMatta (2000) na cultura brasileira a ideia que se tem da rua é de um espaço de movimento e de fluxo de seres sem cara, sem nome, desconhecidas, sem identidade, o espaço de circulação da massa, do povo. O autor trabalha ainda a relação entre casa, rua e trabalho. A rua é o espaço onde “se ganha a vida”, como espaço da “batalha”, onde não há amor, nem amizade, mas sim o perigo e a insegurança. Diferentemente da casa onde há uma identidade. Dessa feita, a rua, cheia de nuances, ao mesmo tempo em que representa o “batente” e o lugar da “não pessoa”, envolve as tentações e as surpresas. Para ele “casa e rua são mais que locais físicos. São também espaços de onde se pode julgar, classificar, medir, avaliar e decidir sobre ações, pessoas, relações e moralidades” (DAMATTA, 2000, p. 33). Assim, no espaço da rua, em especial para as pessoas em situação de rua, torna-se difícil a desconstrução dos estigmas vivenciados cotidianamente. Na busca pela individualização, diferenciação e autoafirmação contraditoriamente, nela se reforça o perfil dessas pessoas vistas pela população em geral como “loucas”, “vagabundas”, “bandidas” e “drogadas”.

Contudo, ainda que percebam a forma policialesca pela qual são abordados e tratados, reforçam a ideia de que o Serviço da Abordagem precisa funcionar, mas defendem que sejam abordadas somente as “pessoas certas”. Ou seja, só os que, de algum modo, transgridem as regras de conduta instituídas. Vejamos:

*“Mas agora vocês deixam o pessoal aí [...] ó, pega uma viatura da polícia e um carro da abordagem e vamo recolher, vamo recolher! Vai pra Palhoça, vai pra qualquer parte, vai recolhendo. Fazer uma limpeza. [...] Se ficar aqui ó só tão se brigando, tão cagando aqui no meio da mata. O banheiro é aqui, é aqui [...]” (Depoimento – C.A.C).*

*“Eu até concordo claro, eu até concordo com esse serviço deles de abordagem de rua, até concordo porque tem muita gente loco na rua que, que, que tem memo que pegarem sabe, tem memo que pegarem botarem nessas instituição pra dá um tempo lá pra cabeça tem muita gente loco na rua, às veiz de repente fazendo né o que não presta por causa da droga e coisa e tal, então tem uns que que memo que saia de lá e volte pra rua de novo, mais, mais, mais pelo menos eles pegassem as pessoa certa, as pessoa que precisam, que precisam de tá nas instituição, que precisam, que não se controlam mais né?” (Depoimento – A.C.F).*

De maneira sintética podemos dizer, então, que em relação aos Serviços Especializados, os que respondem a demandas imediatas como banho e alimentação foram bem avaliados. Já sobre o Serviço Especializado de Abordagem Social pode-se dizer que há desconfiança e insegurança, dado o caráter das abordagens que foram mencionadas.

Além dos aspectos até aqui problematizados a partir das avaliações feitas pelos usuários em seus depoimentos, abordaremos ainda a questão dos atendimentos profissionais destinados a esta população. O que nos interessa saber especificamente é como esse atendimento é realizado e como ele é avaliado pelos usuários integrantes da população em situação de rua.

#### **4.3.3. Avaliação Centro POP – os atendimentos profissionais**

Com relação ao atendimento realizado pelos diversos profissionais, o Centro POP de Florianópolis conta com equipe técnica mínima para seu funcionamento, em conformidade com as previsões contidas nos Cadernos de Orientações Técnicas - Centro Especializado para População em Situação de Rua (MDS, 2011). Além disso, no equipamento existem os educadores sociais. De acordo com os relatos obtidos por meio das entrevistas, alguns sujeitos pesquisados mencionaram terem sido bem atendidos pelos profissionais e técnicos do equipamento. Os depoimentos abaixo revelam essa boa avaliação:

*“Fui bem atendido.”* (Depoimento – I.G).

*“Eles são gente boa, eles atendem o cara bem.”* (Depoimento – E.R).

*“Bem legal.”* (Depoimento - C.S).

*“Deram atenção, eu vi que tinha uma lá que se preocupô com nós eu ouvi ela falá então eu achei ali que né esse pessoal de lá né, eles, eles, eles até tratam bem as pessoa [...] me fizeram até uma ficha. Ah, eu vi que tavam preocupado e ‘onde é que ceis vão dormi?’ Diz eles né.”* (Depoimento – A.C.F).

No entanto, ao serem questionados se tinham alguma crítica ou sugestão em relação ao atendimento recebido no Centro POP, aquela avaliação positiva restou relativizada. Isso pode ser constatado no depoimento abaixo:

*“Mudá aqueles profissionais que estão ali dentro. Mudá, tirá eles ali e colocá otros. Por que os profissionais dali, hoje os mais velho, desculpe, os mais velho tão*

*pagando moradores de rua. [...] o que tem que recramá é isso aí. Porque sabe porque que dá confrito e briga ali dentro? Por causa dessa dinheiro que rola ali e não é na mão de todos entendeu? Porque o profissional ali 'vô te dá tanto pra você i ali e fazê aquilo lá'." (Depoimento – E.R).*

A problemática relatada também foi por nós identificada à época do estágio. Diante dos limites de recursos institucionais disponíveis para atender as demandas dos usuários e na ânsia pela resolução de algumas delas, ainda que de modo pontual, alguns profissionais davam valores em dinheiro aos usuários. Contudo, para os próprios usuários esse também é um dos motivos geradores de conflitos no espaço, além de considerarem que estão sendo comprados pelos profissionais.

No período de estágio o projeto de intervenção por nós sugerido foi a construção de um espaço de formação no equipamento para os profissionais, afim de que pudessem realizar momentos coletivos de estudo, leitura, discussão, troca de experiências e aproximação com outros temas, autores, categorias etc.. Esse projeto não foi desenvolvido, tanto pela saída da pesquisadora do estágio quanto pelo cotidiano de trabalho extenuante e pela falta de motivação dos profissionais. De todo modo, a experiência de estágio possibilitou observar as deficiências nos atendimentos, principalmente pela falta de capacitação continuada dos educadores sociais, e da equipe técnica para qualificar as ações como também fazer valer e respeitar o regimento interno do equipamento.

#### **4.4. Casas de Acolhimento e Albergues**

Como apontado no capítulo III, Florianópolis conta com uma série de instituições de acolhimento. Não foram feitos questionamentos aos usuários entrevistados especificamente sobre um ou outro espaço, mas sim de acordo com os serviços que os sujeitos entrevistados relataram ter conhecimento.

##### **4.4.1 Casas de Acolhimento e Albergues – espaço físico e estrutura**

De acordo com o Caderno SUAS e População em Situação de Rua (MDS, 2011) a infraestrutura e as características essenciais desses espaços devem ser “aconchegantes, com

iluminação e ventilação adequadas, com ambientes agradáveis. Deve-se primar por uma infraestrutura que garanta espaços e rotas acessíveis”. Além disso,

“as unidades devem estar inseridas na comunidade e em locais onde haja maior concentração de pessoas em situação de rua. As estruturas devem ser acolhedoras, de forma a não estigmatizar ou segregar os (as) usuários (as). Recomenda-se que os locais não tenham placas de identificação” (MDS, 2011, s/p).

Também, dependendo da realidade local, poderá ser disponibilizado espaço para acomodação de animais de estimação em adequadas instalações e guarda de carrinhos de coleta de material reciclável. Para cada modalidade (Abrigo Institucional, Casa de Passagem e República) há uma série de requisitos, os quais já foram abordados nesse trabalho, no capítulo anterior.

Quando os sujeitos foram questionados se conheciam as Casas de Acolhimento e o Albergue, afirmaram que sim e que já os tinham utilizado:

*“Já ouvi falar já e tá cheio né. Eu tive uma vez mais faiz tempo né. Tive nesse albergue do centro, da maçonaria. [...]”* (Depoimento – A.C.F).

*“Já tive em todas elas.”* (Depoimento – E.R).

*“[...]Já estive, estive. Ó 10, 10, 10! Eu tive aqui, ali no, aqui perto ali da, da, como se diz, é aquela uma ali dos maçônico ali. Eu estive ali. Quem cuida ali é a polícia cuida também. [...]”* (Depoimento – C.A.C).

*“Já estive na Casa de Apoio.”* (Depoimento – C.S).

O principal serviço relatado pelos entrevistados é o Albergue da Maçonaria, serviço mais antigo no município. Ele não é público, não conta com equipe técnica especializada para atendimento e tem uma série de regras e requisitos para ser acessado. Quem faz essa “seleção” é a polícia que cuida do local, conforme já assinalamos.

Com relação à estrutura física percebe-se uma avaliação positiva tanto do Albergue da Maçonaria quanto das instituições públicas:

*“Era bom, tem um banheiro e dois quarto um quarto masculino, um feminino [...]”* (Depoimento – C.S).

*“Olha, eu me senti acolhida porque lá era limpo, bem legal, é foi tranquilo.”* (Depoimento – I.G).

*“Ali dentro tem, tem, ali dentro tem organização, ali é organizado.”* (Depoimento – A.C.F).



Entre as críticas expostas destacam-se aquelas relacionadas à capacidade das instituições de serem suportes para os que delas necessitarem. Vejamos:

*“Eles podia fazê assim, eles podia já que tá assim num albergue, montaram um albergue de 15 dia, sabe o que eles podia fazê? Eles podia montá esse albergue e de repente assim botá casa pro pessoal ficá o dia inteiro pra não ter estadia.[...] Botá a pessoa lá direto, dexá a pessoa lá dentro direto, mas não eles pegam no albergue 7h da noite, 6h da manhã, eles largam a pessoa. A pessoa sai no destino da rua de novo.” (Depoimento – E.R).*

Nas falas aparece a referência a estruturas de serviços que funcionem em tempo integral e permitam a convivência e permanência das pessoas nas instituições. Foram citados os equipamentos da cidade de São Paulo, em que as pessoas podem passar o dia inteiro na instituição. Ainda que tenham horários e regras a serem respeitadas, há a liberdade e a autonomia das pessoas entrarem e saírem do local quando quiserem e precisarem:

*“Teria que tê uma casa pra segurá o dia inteiro, os albergue de São Paulo você fica o dia inteiro lá dentro. Você não sai na rua, a não ser que você quisé. E você chega o horário de tomá banho, você toma banho, depois janta, depois você dorme, cê acorda de manhã de veiz de você, de veiz de eles mandá pra rua que nem eles mandam aqui, não, eles dexam lá dentro, jogando baralho ou fazendo uma limpezinha ou desenhando, fazendo uma coisinha ou outra, pra manter a pessoa lá dentro. Tira a pessoa da cachaça né, porque é melhor do que um centro de recuperação. Esses centro de recuperação cê vai lá cê fica sem fumá, você sem cherá, quando cê sai, cê sai pior ainda entendeu? E não acho que deveria ser assim deveria arrumar um lugar pra pessoa que, pra dexá a pessoa ali o dia inteiro entendeu?” (Depoimento- E.R).*

Também apareceu no depoimento exposto a crítica aos Centros de Recuperação, em que as pessoas têm na maioria das vezes, como um dos pontos de partida para o tratamento o isolamento, o confinamento e a institucionalização. De acordo com a fala acima, dependendo da estruturação dos serviços e a forma como são conduzidos eles podem auxiliar, ainda que essa seja uma questão a ser avaliada de pessoa para a pessoa, no processo de tratamento de saúde. Esse é um apontamento interessante quando se fala em intersectorialidade entre as políticas sociais.

Outro depoimento retoma a ideia dos serviços serem meras ações assistencialistas e caritativas que não exigem a contrapartida do trabalho, fazendo com que ocorra a “manutenção” e “acomodação” das pessoas que se encontram em situação de rua. Vejamos:

*“Posso falar curto e sério minha filha pra ti? Acolhimento não adianta querer colocar o pessoal em casa de acolhimento porque só vão querer comer, beber, dormir e sair fora. A alternativa minha é pegar, fazer um recrutamento e dizer: olha nós vamo trabalhar em tal parte e vamo pagá um dinheiro pra vocês. Aí funciona. Agora vai comer, vai lá comer agora e depois já sai. Tá tudo errado. De minha parte tá errado. [...] Então, se largar uma inchada na mão de cada um e colocar eles numa ONG pra trabalhar eles vão ganhar um dinheirinho. Agora, daqui a pouco chega de noite aqui ó já vem um monte de comida aí. Quem que vai querer trabaia? Quem que vai querer trabaia? Comida de graça, coisa linda!” (Depoimento – C.A.C).*

Desse modo, percebe-se que não há o entendimento claro de que esses equipamentos constituem-se como parte de uma rede de serviços de direito da população e não como ajuda que necessita de “algo em troca”.

Quando questionados se foi fácil acessar o serviço, os usuários mencionaram as exigências a eles feitas no Albergue da Maçonaria e que, por vezes, impedem os que dele precisam em virtude de falta de documentos, especialmente:

*“Foi fácil. Me pediu os documento entreguei ele verificô e era um PM, claro. Ele verifico, viu que tava em ordem, mandô eu entrá lá pra dentro da casa. Mas eu fiquei 15 dia ali eu não esqueço do jeito que era né e tinha gente, e teve gente que ele esbarrô. na época ali e não dexô entrá. Então você vê, tudo isso né, eu já fiquei analisando tudo na época né” (Depoimento – A.C.F).*

*“Então chego um negro ali coitado ele só tava pra comê, ele tava sem comê dois dia já [...] Eu vi naquele dia com meus próprios olhos como diz a minha mãe né. Ele não tinha documento e a gente tinha né [...]” (Depoimento – I.G).*

Com relação às regras impostas para que o serviço seja acessado pelos usuários podem ser citadas: naturalidade diversa de Florianópolis, não ter passagem pela polícia, portar documento com foto e não estar sob o efeito de álcool e/ou outras drogas. Ainda que o serviço seja destinado para os que o procuram espontaneamente - demanda espontânea - é notório que as exigências feitas para o ingresso na casa não abarcam a realidade vivida por essas pessoas nas ruas.

Quando questionados se concordavam com as regras para ingresso no espaço observou-se o seguinte:

*“Eu acho até que tem que concordá. Chega o pessoal que eles não conhecem. E se chega um foragido, um cara bandido, foragido e de repente o cara muda de figura e vai aprontá aí né. Então, ali né, ali qualquer coisa agora eles tem computador ali né, eles computam tudo ali. Agora já sai na hora” (Depoimento – A.C.F).*

A questão da presença da polícia nas instituições é, novamente, retomada. Ora é questionada pelo seu caráter repressivo e violento, ora se entende a conveniência dela.

#### 4.4.2 Casas de Acolhimento e Albergues – serviços

Com relação aos serviços de alimentação, banho e dormitório oferecidos pelas instituições, todos foram considerados bons pelos entrevistados. Esta avaliação positiva pode ser constatada pelos depoimentos que seguem:

*“A comida boa, até que a comida boa, o banho e o lugarzinho pá dormi com uma cama boa, né” [...] (Depoimento – A.C.F).*

*“Não, é, era bom!” (Depoimento – E.R).*

*“O banho e até pra dormi é até que é bom o almoço e janta também é bom né, café tudo bom.” (Depoimento – C.S).*

Contudo, algumas críticas foram feitas sobre aspectos específicos relacionados aos produtos de higiene pessoal e sobre a limpeza de quartos. Os depoimentos a seguir expostos evidenciam estas questões:

*“[...]só que nem te falei, chegô o tempo de vez de dá um sabonete já dava meio, do meio já virou um pedacinho a menos, um sabonete de hotel e aí foi indo assim. [...]” (Depoimento – E.R).*

*“Só uma coisa o quarto eu vô dizê que foi ruim. Porque eu percebi que é uma coisa bem diferente. Tinha umas ropa velha seca ali, uma coisa assim que a gente não conseguia dormi nem respirá.” (Depoimento – I.G).*

De acordo com o Caderno SUAS e População em Situação de Rua (MDS, 2011), os serviços de acolhimento devem fornecer kits de higiene pessoal como creme e escova dental, *shampoo*, condicionador e sabonete, sendo observadas as especificidades de kits para homens e mulheres. Também é necessário o fornecimento “de roupas de cama, de banho e o que mais se julgar necessário”.

Desse modo percebe-se que a falta de recursos materiais expressa nas falas anteriores, aponta para a deficiência dos serviços em algumas instituições.

Outro ponto levantado pelos sujeitos entrevistados se refere às regras internas das instituições que oferecem o serviço de albergue. Vejamos:

*“Sim é um espaço legal, todo mundo que tá lá não fica falando mal brigando nem nada lá todo mundo, já tem um aviso né: respeite o próximo.”* (Depoimento – C.S).

Contudo, a violação das regras nos serviços é manifestada pelos usuários, especialmente em relação aos conflitos e brigas que se originam nos espaços disponibilizados:

*“Tem ordem claro de você mantê a casa, 22h cessou. Mas acontece que quando eles resolvem de, de eles botá bronca não tem PM, não tem né, então eu não gostei sabe? Pois é, porque, porque, é cheio de gente, cê vai dormi num lugar cheio de gente tudo a noite né. Aquela gentarada que cê nem conhece direito né. Ainda tem uns que brigam né.”* (Depoimento – A.C.F).

Outra questão apontada nas entrevistas foi a falta de liberdade e de autonomia, o que faz com que alguns usuários não voltem a frequentar os serviços. Além disso, as pessoas entrevistadas manifestaram preferir dormir na rua às casas de acolhimento e albergue.

*“O que eu avalio, a pessoa entrou ali dentro ali na casa não se manda né? É difícil pra entrá e quando entra ainda não se manda.[...] Eu fiquei 15 dia na época ali e já sai. Eu vi que num dava, pra mim num dá. [...] Foi em 2007 eu fiquei um tempo e não vortei mais.”* (Depoimento – A.C.F).

*“[...] Melhor coisa é tá aqui ó, melhor tempo tá aqui ó, olha o tamanho dele, né? Olha o tamanho do teto aí (apontando para o céu). Não tem casa de albergue, apoio, essas coisara da aí [...]”* (Depoimento – E.R).

A atuação da polícia foi muito recorrente nos depoimentos dos entrevistados. Também o foi quando problematizamos com os usuários os serviços das casas de acolhimento e albergues. Como mencionado anteriormente, a polícia, ao passo que simboliza certa segurança, de fato, não a faz quando se trata da segurança dos usuários. O depoimento que segue deixa isso mais uma vez em destaque:

*“Então o seguinte: o cara viu viu os cara se matando lá e o PM de boa. Ele tinha né que pô, o cara é PM. Tinha que lá dá um jeito. Ou chamá, o chamá um reforço né? Não, o cara ficô de boa dormindo do memo jeito. Então qué isso né? Se tem ordem pra eles e não tem ordem pra nós de rua né? Eles se, aí é que tá o problema. Má por que? É porque daí você tá na casa pronto, você não tá lá na rua né. Eles tão ali,*

*eles tão ali através do patrimônio. Não, até acho né que o patrimônio, até acho, até acho incentivado de de de continuá de patrimônio que já tá ali anos e anos de geração pra geração, mas eles tem que se preocupá mais é com o pessoal que tão ali sabe que vão ali e que...eles tem que se mais humano. Agora se você veste uma farda e muda o teu procedê da tua cabeça daí você vai ser a mesma pessoa sempre né? Com farda ou sem farda. [...]Eu vi que pra mim não adianta porque ali eu fui me acolhê pra sai da rua e me senti mal.[...]Eles não age, eles não age como humano. Eles não, eles são falso, falso! Pra mim são falso e qualquer coisa ali eles já dexaram aqueles dois rapaiz lá se matarem no pau, então qué dizê que eles não tão nem aí com nós sabe? É por isso que eu não vô mais ali. Ali eu não vô!” (Depoimento – A.C.F).*

Outras críticas foram feitas sobre as regras internas de funcionamento e o tempo de estadia permitido nas instituições de acolhimento e albergues:

*“Mas é tudo tipo assim, vamos supor se eles falá o tempo máximo de albergue é 10 dia. Tem gente vai lá e fica 50 dia, já sei o porquê disso. Aí a casa de apoio aqui eu fiquei são 6 meses, tem gente que tá lá dentro quase 6 ano, não sai mais. Aí, esses que tem mais tipo, mais, mais desenvolvimento com a coisa eles tira antes entendeu? Então pra mim, eu acho também, eu não vejo graça nisso.” (Depoimento – E.R).*

Não há um cumprimento das regras e do regimento por parte dos profissionais no serviço o que acaba por reforçar a falta de credibilidade dos técnicos e do espaço e, muitas vezes, isso se expressa na revolta dos usuários, pois recebem tratamento diferenciado dos demais. Deve ser considerado também que cada pessoa tem necessidades diferentes e o tempo de estadia nos serviços pode ser avaliado pela equipe técnica juntamente com o usuário. Contudo, acreditamos que isso não está claro para todas as pessoas.

#### **4.4.3 Casas de Acolhimento e Albergues – atendimento profissional**

Com relação ao atendimento profissional, as pessoas relataram ter sido bem atendidas:

*“[...] Eu estive ali na da Maçonaria e fui bem atendido e outra coisa o seu X e o Y tudo policiais bom que me cuidaram ali de nós, não só de eu, de todo mundo, são policiais que a gente tem que tirar o chapéu pra eles. Agora tem outros gente boa ali também só que eu não fui mais são outras rapaziada boa outra corporação boa e tudo[...].” (Depoimento – C.A.C).*

*“Bom, as pessoa que vão ali eles consegue atendê. Eu creio que sim porque também né eu vi na época ali né. E a casa já é ajudada por otros. Pela sociedade então eles consegue de manter.” (Depoimento – A.C.F).*

*“Atenderam bem, graças a Deus.” (Depoimento – I.G).*

Contudo, também surgiram críticas com relação ao atendimento recebido por técnicos do espaço que barraram a entrada das pessoas. Vejamos:

*“Na primeira vez que eu fiquei eu cheguei tomei banho, jantei e dormi, já era uma meia noite isso. Aí na segunda vez que eu fui não sei se a mulher se confundiu com outra pessoa ou não foi com a minha cara. ‘Esse aí eu não quero aqui dentro’ (imitando a mulher) a Kombi leva né, chega lá dentro tem que fazê um registro, assiná um papel, fazê um monte de coisa né “eu não quero esse cara aqui”. [...]ela era uma vigilante, uma vigilante que atende né, quando a Kombi chega ela atende “ô o banho é ali, a comida é aqui [...]” (Depoimento – C.S).*

Além dessas, outras críticas e sugestões foram apontadas. Dentre elas destacamos: que os profissionais que trabalham nesses espaços devem se identificar e gostar do que fazem; necessidade de modificação das regras para o funcionamento do equipamento, haja vista que os usuários relatam não ter liberdade e autonomia nesses espaços. Vejamos:

*“O que tem que mudá é que eles tem que botá pessoas que realmente gostem do que fazem né. A gente não pode, vô lá pegá um trabalho só por causa do dinheiro, “ah tá pagando bem vô pra lá, não”. Acho melhor fazê aquilo que eu gosto. Do que adianta eu ganhá bem e não gostá do que eu faço? Então eles tem que procurá pessoas que gostem do que fazem.”. (Depoimento –C.S)*

*“o que eu diria então é o seguinte: que eles continue do jeito que ta lá, porque pelo menos o pessoal que veio de fora, que pelo menos tem que se acolhê ali né. Agora, agora, eles tinha que montá o seguinte ali que eu vi sabe? Eles tinha que mudá aquele esquema de querê mandá na pessoa enquanto a pessoa ta ali dentro sabe?”. (Depoimento – A.C.F)*

Ainda em relação aos atendimentos realizados pelas equipes técnicas das instituições de acolhimento e albergue, identificamos falas que revelaram a impossibilidade de avaliá-los em virtude de os entrevistados nunca terem feito uso desses serviços.

O não uso da casa de acolhimento ou de albergue foi manifestado, especificamente, por uma entrevistada indígena. Seu depoimento traz elementos culturais que devem ser considerados:

*“[...]Nós que somo guarani a gente nunca repara se é bom ou se é ruim. Porque a gente não conhece muito assim, porque a gente nunca sai na rua pra dormi, então a gente não conhece as pessoas se é profissional ou não. Então por isso que eu tava falando que a gente é bem diferente das outras pessoas.” (Depoimento – I.G).*

O atendimento profissional nas casas de acolhimento e albergue foi avaliado parcialmente, sendo sinalizadas questões referentes à abordagem e aos tratamentos dos técnicos e profissionais, a identificação com a profissão e o espaço de atuação e o controle que os técnicos exercem sobre os usuários, estabelecendo-se uma relação de poder.

Muitos dos problemas apontados, no nosso ponto de vista, surgem em virtude de os usuários não se identificarem com as regras de funcionamento dessas instituições. Essa identificação não ocorre porque eles não participaram da elaboração dessas regras. Não se trata de apenas dizer que são necessárias, mas de construir processos que permitam aos usuários assimilá-las de modo democrático, convocando-os para a sua elaboração. Algumas metodologias de trabalho neste sentido podem ser vislumbradas: estímulo à participação nos espaços de conferências das políticas setoriais, realização de assembleias de cunho consultivo e deliberativo sobre questões relacionadas aos serviços oferecidos, registro e sistematização de críticas e sugestões expressas pelos usuários nos vários momentos de atendimentos realizados por profissionais, etc..

#### **4.5 Outras questões**

Neste item abordaremos as perguntas específicas sobre o conhecimento do Centro de Referência em Assistência Social (CRAS), do Cadastro Único e dos benefícios como Programa Bolsa Família (PBF) e Benefício de Prestação Continuada (BPC). Além disso, serão abordadas as perguntas abertas feitas nas entrevistas relacionadas à rua, ao Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) e à Política Nacional para a população em situação de rua (PNPR)

##### **4.5.1 Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)**

O CRAS é unidade pública vinculada à Proteção Social Básica (PSB) da Política de Assistência Social. Tem como público alvo indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social no território e aquelas beneficiárias dos programas de transferência de renda. A PSB, de acordo com o MDS, tem por objetivo “a prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários”. Além disso, é “destinado à população que vive em situação de

fragilidade decorrente da pobreza, ausência de renda, acesso precário ou nulo aos serviços públicos ou fragilização de vínculos afetivos (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências etc).”<sup>33</sup>De acordo com informações colhidas no período de estágio existem, na cidade de Florianópolis, 10 CRAS.

Quando os sujeitos entrevistados foram questionados se conheciam ou já estiveram no CRAS algumas falas demonstraram que sim:

*“O CRAS? Eu já ouvi falar.. [...]Quê dizê, uma vez eu precisei do CRAS, agora cê feiz eu lembrá, mas faz tempo já. lá na minha terra, lá tem CRAS também. [...] Uma vez eu precisava dos passe de ônibus e me arrumaram os passe de ônibus. Outra vez eu precisei pra cortá os cabelo lá e ó, cortaram de graça né. E então, pra mim, o CRAIS ói, beleza, beleza! Acho que é do governo né? É público né?”* (Depoimento – A.C.F).

*“Já claro.”* (Depoimento- A.S)

Contudo, outros entrevistados manifestaram desconhecer a unidade bem como os serviços disponibilizados e o público atendido. Também identificamos nas falas o desinteresse em conhecer o equipamento. De acordo com os depoimentos:

*“[...]Mas nem quero conhecer. Eu vou conhecer pra que? [...] A única assistente social que eu confio é só na dona X, só nela. A dona X a hora que ela quiser me recrutar pra eu ir pra qualquer parte assim, internamento e tudo, foi a única que olhou por mim. Eu tava quase morto e a dona X pra mim ela vale ouro cara, e ela me aposentou também. Então, eu não posso olhar pelos outros. Eu vou olhar pra quem não me ajudou? [...].”* (Depoimento – C.A.C).

*“Não porque porque porque às veizcê vai querê o serviço não, esse daqui é só pra quem é, que nem agora eles, não aceita pra quem não é daqui. Eles faiz o serviço pra quem não é daqui da ilha. E o Centro CRAS faz esse serviço só pra quem é da ilha. Aí que ta o problema, entendeu?Só pra quem é da ilha. A gente só dá pra esse, pra esse e pra esse, só quem é daqui.”*(Depoimento – E.R).

*“Não.”* (Depoimento – C.S).

*“Não.”* (Depoimento – I.G).

Com relação às falas acima pode ser observado que há o estabelecimento de vínculos entre alguns profissionais e usuários, o que, às vezes, pode comprometer o entendimento destes sobre os serviços disponibilizados. Tem-se uma personificação dos serviços entorno da figura do profissional que, quando responde de forma imediata às demandas dos usuários, é bem

---

<sup>33</sup> Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome, MDS. Informações disponíveis em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica>>. Acesso em: 29 nov. 2014.



avaliado como sendo aquele profissional que “olhou por mim”, “me aposentou” e “me ajudou”.

Também há falta de esclarecimento entre os entrevistados sobre o público atendido na unidade. Durante o período de estágio o que pôde ser observado foi que alguns profissionais do CRAS, muitas vezes, não realizavam sequer o atendimento inicial à população em situação de rua por considerarem que esse público devia ser referenciado diretamente ao Centro POP. Esse entendimento vai de encontro ao princípio da universalidade. Além disso, observou-se que há entre os entrevistados aqueles que desconhecem o CRAS.

#### 4.5.2 Cadastro único

Como anteriormente mencionado o Cadastro único (Cad-único) é um cadastro a nível nacional que possibilita a identificação e caracterização dos indivíduos e das famílias de baixa renda a partir de informações sobre a realidade dessas pessoas. O Cad-único é coordenado pelo MDS, e deve ser utilizado para a seleção de usuários no acesso a benefícios socioassistenciais.

Com relação ao Cad-único, havia pessoas que não o conheciam como também nunca o tinham feito, mas supunham do que se tratava o documento:

*“Não, esse cadastro eu não tenho. [...] Cadastro único cê diz fazê uma ficha de cadastrado pro CRAIS pra quando precisá né de alguma ajuda i lá?” (Depoimento-A.C.F).*

Contudo, algumas pessoas manifestaram ter conhecimento e tê-lo feito, mas não obtiveram retorno:

*“Eu fiz um cadastro pro Bolsa Família, mas até hoje não peguei. Já tem 4meis e até hoje não vi nem nem o cadastro. O cadastro, foi a folha pra assistente social, mas num, mas num desenvolveu pro banco. Eu fiz no POP. A verdade é que foi feito, agora não sei se vai tê resultado.” (Depoimento – E.R).*

De acordo com o depoimento exposto, vale ressaltar que, no Centro POP, existem cadastradores, ou seja, pessoas específicas com formação para realizar o preenchimento do

cadastro. Ademais, o Cad-único dá acesso a vários benefícios socioassistenciais, dentre eles o Programa Bolsa Família (PBF), que será abordado a seguir.

#### 4.5.3 Programa Bolsa Família (PBF)

O PBF é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o Brasil. Tem como recorte a renda familiar per capita inferior a R\$77 (setenta e sete reais) mensais. Para o recebimento desse benefício há as condicionalidades exigidas da família nas áreas de educação, saúde e assistência social. O valor do benefício também é variável de acordo com as particularidades de seus membros.

Quando perguntados sobre o PBF, os entrevistados demonstraram já terem ouvido falar, mas não tiveram acesso. Vejamos o depoimento que segue:

*“Não, de Bolsa Família não. Já ouvi falá, a minha vizinha lá em Lages nos tempo que eu morei lá antes de eu vendê minha casa já tinha gente que pegava lá. Eu não pegava, porque eu to separado da mulher né?” (Depoimento - A.C.F).*

Entre os entrevistados havia uma pessoa indígena que informou já ter recebido o benefício e que foi por meio da Secretaria Nacional da Saúde Indígena (SESAI)<sup>34</sup> que teve acesso ao Cad-único e posteriormente ao PBF. Porém, naquele momento, não respondia mais as condicionalidades:

*“Paremo de recebê porque perdi os documento.” (Depoimento – I.G).*

Assim, em relação ao Cad-único, percebemos que as pessoas entrevistadas não tinham conhecimento sobre esse instrumento e a necessidade de seu preenchimento para o acesso aos benefícios socioassistenciais. Sobre o PBF, ainda que os entrevistados manifestassem já terem ouvido falar sobre o programa, as pessoas não o recebem.

---

<sup>34</sup> Maiores informações disponíveis em: <<http://www.conasems.org.br/index.php/comunicacao/noticias/99-lula-assina-decreto-que-cria-a-secretaria-especial-de-saude-indigena-sesai>> Acesso em: 30 nov. 2014.

#### 4.5.4 Benefício de Prestação Continuada (BPC)

O Benefício de Prestação Continuada (BPC), de acordo com o *site* do MDS<sup>35</sup>, é um benefício no valor de 1 salário mínimo ofertado para pessoas com 65 anos ou mais e deficientes de qualquer idade “com renda per capita familiar inferior a 1/4 do salário mínimo vigente e que estão incapacitadas para a vida independente e para o trabalho, comprovando não possuir meios para prover a própria manutenção e tê-la provida pela família.” O BPC está vinculado à Proteção Social Básica (PSB) do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e, para ter acesso a esse benefício a pessoa não precisa ter contribuído para a Previdência Social. Para requerer o BPC é necessário ir até uma Agência do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) onde serão passadas as informações e os documentos necessários para dar entrada na perícia médica e na avaliação do/da assistente social do INSS.

Quando perguntados sobre o BPC os entrevistados demonstraram não ter conhecimento:

*“Mais tem uns quantos esquema aí que eu nem sabia pra você vê. [...] e quem é que faz esses benefício?”* (Depoimento – A.C.F).

*“Não, nunca ouvi falar não.”* (Depoimento – E.R).

*“Não.”* (Depoimento – C.S).

*“Não, também.”* (Depoimento – A.S).

O BPC foi o benefício que as pessoas mais desconheciam, sem nunca ter ouvido falar. Vale destacar que entre os entrevistados tinham pessoas com filhos com deficiência que teriam possibilidade de recebê-lo.

Desse modo, em relação aos benefícios socioassistenciais as informações colhidas estão de acordo com a Pesquisa Nacional que aponta um total de 88,5% das pessoas em situação de rua sem receber qualquer tipo de benefício.

---

<sup>35</sup> Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/bpc-beneficio-de-prestacao-continuada/bpc-beneficio-de-prestacao-continuada>>. Acesso em: 20 nov 2014.

#### 4.5.5 A rua, o Movimento de organização da População em Situação de Rua e a Política Nacional para a População em Situação de Rua

Nas entrevistas foram feitos questionamos aos usuários entrevistados sobre o que a rua representava para eles e se tinham conhecimento sobre o MNPR e a PNPR.

Quando perguntados sobre a representatividade da rua nas suas vidas, as pessoas entrevistadas trouxeram uma série de questões, desde a identificação (ou não) com esse espaço, condições objetivas e subjetivas do cotidiano e da dinâmica da rua e a relação com outras pessoas em situação de rua. Vejamos:

*“A nossa rua ela é a melhor que tem [...].”* (Depoimento- C.A.C).

*“[...] Minha relação com a rua é, é fazer parte dela.”* (Depoimento – E.R).

Entre os entrevistados encontramos os que se identificam com a rua, entendendo-se como parte dela, como o limiar do fazer de suas vidas. Contudo, também nos deparamos com depoimentos que mostram a rua como um espaço das possibilidades, mas também dos conflitos, do sofrimento. Estes aspectos contraditórios podem ser constatados nos depoimentos abaixo apresentados:

*“[...]a rua né, a rua não é pra, não é pra qualquer um, não. Não adianta a pessoa querê dá uma de bão e dizê que, que a rua é boa, que a rua é boa de viver não é. Se vai vivendo porque o pessoal te ajuda né? Mais, não é bão porque daí você se acostuma e vai vivendo daquele jeito e, e tem que ta se cuidando né? Dos outros de rua que tem gente boa e tem gente que não presta. [...] Nuns certos ponto é bão, cê né, cê não tê compromisso, cê manda. Cê vai onde cêquê. Cê curte o que você qué, conhece um monte de gente, de tudo que é lado aí né?”* (Depoimento – A.C.F).

*“A minha relação com a rua ela não é boa, mas também não é ruim, tem muitas coisinha que consegue, catá latinha, ganhá dinheiro, pedi num restaurante ganhá comida a vontade, só que tem o frio, tem vez que, tem aquele dia que não ganha, que tá chovendo, um lugar pra tomá banho tem que pagá, se não tive dinheiro tem que andá sujo, né [...].”* (Depoimento – C.S).

Entre as falas observam-se alguns pontos interessantes. Alguns entrevistados consideram que a relação com a rua é, como dissemos, contraditória. Ora os sujeitos pesquisados apontam aspectos negativos, ora positivos. Alguns dos pontos negativos levantados foram a questão da “acomodação” a essa situação, a relação de desconfiança e

conflito entre aqueles estão em situação de rua. Nela (na rua) os próprios entrevistados classificam os que “prestam” e os que “não prestam”, comentam sobre as dificuldades decorrentes das mudanças de temperatura, a instabilidade do dia a dia ocasionada pela falta de dinheiro, da comida, do banho etc.. Entre os pontos positivos foram apontados a “liberdade” que a rua traz no que tange ao “fazer o que quer” “se mandar”, “conhecer um monte de gente”, conseguir material reciclável para ganhar dinheiro, ser ajudado pelas pessoas.

Percebemos em outras falas pessoas que não se identificam com a rua e não consideram os bons aspectos levantados nos depoimentos anteriores. A rua representa um cotidiano difícil e sem futuro em contraposição ao conforto de um espaço para morar e de ter um emprego:

*“Pra mim a rua não representa nada. Não, não, pra mim o importante é eu ter um lugar pra mim assim consegui trabalhá e saí da rua né, porque pra mim não é futuro né [...]”* (Depoimento – A.S).

*“Pra mim, pra mim é bem difícil.”* (Depoimento - I.G).

Novamente nos apropriando dos ensinamentos de DaMatta (2000), quando o autor diz que a rua pode ser um espaço de surpresas. Entre os entrevistados identificamos uma percepção da rua nesta direção. Nas falas apareceram considerações sobre a cidade – a “ilha da magia” - e a rua enquanto um espaço dinâmico. Vejamos:

*“aqui é a ilha da magia, então ela oferece de tudo e dá de tudo né. Você sabia que aqui em Floripa aqui oferece de tudo e na mesma hora você tá no, você tá na rua. Você pode tá, você pode tá bem aqui em Floripa. Eu digo isso por, por experiência minha do passado que já me aconteceu isso nas antigas aqui em Floripa. De eu tá que nem eu tô e, de repente, no outro dia eu tá dentro de uma casa sabe? É, isso já me aconteceu aqui em Floripa acontece de tudo, é a ilha da magia né? [...] Em tudo lugar dá de tudo, mas aqui tem fama de tudo, dá de tudo né? E dá aquelas pessoa que não tão nem aí comigo e dá aquelas pessoa que chegam ni mim que nem você né? É aonde eu levo sorte.”* (Depoimento- A.C.F).

A rua é entendida por alguns como um espaço marcado pelas possibilidades, mas porque situam a própria cidade como o lócus dessas possibilidades. Reproduzem uma imagem da “cidade mágica”, ainda que os “encantos” dessa cidade não sejam usufruídos pela população em situação de rua.

Outra questão por nos abordada nas entrevistas com os usuários diz respeito ao MNPR. Como já mencionamos, este movimento nasce a partir do 4º Festival Lixo e Cidadania em 2004, e nos anos seguintes multiplicou-se para as outras cidades do país, inclusive Florianópolis.

Ao serem questionados sobre o movimento da população em situação de rua em Florianópolis, os sujeitos entrevistados demonstraram já ter ouvido falar, mas afirmaram dele não participar. Outros por sua vez, não tinham clareza do que era um movimento social. Vejamos:

*“Eu falá certinho não conheço, já tive na ONG de vocês, assim como é que é, cé tem que falar como que é o sistema, o que que é o movimento.”* (Depoimento – C.A.C).

*“Eu já ouvi falá, mas nessa parte eu nunca tive envolvido com eles né. Já vi falá e sei que tem. Tem as instituição por aí né. Tem as pessoa que nem você anda me entrevistando, e assim por diante[...].”* (Depoimento – A.C.F).

*“[...]Uhum, só conheço, mas não, não participei. A gente não sabe como é que funciona né.”* (Depoimento – A.S).

*“Morador de rua não se une. É assim, ó, morador de rua se une, né, em grupos, mas não pra política, essas coisa, se une mais pro, pra bagunça deles.”* (Depoimento – C.S).

*“Não.”* (Depoimento- I.G).

Observa-se nas falas a confusão feita entre a concepção do que é um movimento social e uma instituição. Muitos associavam a palavra movimento às ações realizadas pelas instituições que trabalham diretamente com esse grupo populacional. Nas entrevistas essa era um pergunta que precisava ser explicada com certa frequência, haja vista que os entrevistados não entendiam o que se configurava enquanto um “movimento”. Houve também pessoas que confundiram a própria entrevista como uma possível ação desses “movimentos”. Outro ponto interessante que merece destaque é o depoimento referente à falta de organização política da população em situação de rua e, em certa medida, a descrença de que a população em situação de rua possa se organizar politicamente. São reiteradas as estratégias de sobrevivência – organização em grupos -, bem como se reafirma a imagem de que a população em situação de rua se junta somente para cometer atos considerados reprováveis pela população em geral.

Quando questionados sobre o conhecimento da Política Nacional para População em Situação de Rua, constatou-se que nenhum dos entrevistados tinha conhecimento dessa política. Os depoimentos que seguem confirmam isso:

*“[...] O que que é Política Nacional ? É uma ONG?”* (Depoimento – C.A.C).

*“[...]Nunca tive contato.”* (Depoimento – E.R).

*“Não. Não, essa eu não conheço.”* (Depoimento – C.S).

*“Não.”* (Depoimento – A.S).

*“[...]Não, não também não tive porque é que nem eu te falo, meus trecho, por enquanto, é desse jeito.”* (Depoimento- A.C.F).

*“Não.”* (Depoimento - I.G).

Isso demonstra que a população em situação de rua, embora use os serviços constitutivos da PNPR, não a identificam como uma política destinada a responder suas demandas. Este aspecto se relaciona, mais uma vez, ao fato de que esta população comumente não é chamada a participar da elaboração, implementação e avaliação desta política e de outras ações e serviços, sendo, como já mencionamos anteriormente, pessoas permanentemente ausentes nesse processo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das análises realizadas nesse Trabalho de Conclusão de Curso compreende-se a população em situação de rua enquanto um fenômeno mundial expresso no sistema capitalista como uma forma aguda de aparecer da questão social.

Desse modo, infere-se que as condições histórico-estruturais é que configuram a dimensão essencial de constituição do fenômeno população em situação de rua, segundo Silva (2009). Ainda que expressão de múltiplas determinações, na contemporaneidade, o fenômeno é a “expressão radical da questão social”, localizando-se nos centros urbanos onde “enfrentam o preconceito como marca do grau de dignidade e valor moral atribuído pela sociedade”. É um fenômeno que possui características gerais, “porém tem suas particularidades vinculadas ao território em que se manifesta”. Além dessas características, há uma tendência à naturalização do fenômeno que dificulta a fomentação de estudos, pesquisas, censos e o próprio planejamento, execução e avaliação de políticas públicas intersetoriais para essa população (SILVA, 2009, p. 122).

Assim, estes aspectos característicos apresentados pela autora são os que orientaram esse trabalho ao considerar que a população em situação de rua constitui-se enquanto grupo heterogêneo, mas que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular.

Para dar base aos aspectos anteriormente mencionados foram problematizados os dados da Pesquisa Nacional da População em Situação de Rua no Brasil, a qual apontou uma população composta majoritariamente por homens, com idade entre 25 a 54 anos, originários do próprio município onde se encontravam ou de cidades próximas, a maior parte alfabetizada, auto declaradas pardas e negras, que já tiveram experiências de trabalho anteriores à situação de rua e que exerciam alguma atividade remunerada na rua. Com essa pesquisa alguns preconceitos e estigmas puderam ser problematizados, em especial, à vinculação direta entre mendicância e população em situação de rua, haja vista que a Pesquisa apontou para um número extremamente menor de pessoas que pediam dinheiro nas ruas como forma de sobrevivência.

Em relação ao contexto local, foram apresentados dados e informações sobre a população em situação de rua no município de Florianópolis, a partir de um estudo realizado por Reis (2012) entre os anos de 2011 e 2012. Para tal fim, foram consultados os registros dos



usuários atendidos no Centro POP. Os resultados demonstraram certa consonância com os dados da Pesquisa Nacional, porém houve diferença em relação ao número de pessoas vindas de outras cidades e estados em Florianópolis do que se comparado à Pesquisa Nacional. Também foram considerados a falta de estudos, pesquisas e censos no município, o que dificulta o processo de planejamento, implementação e avaliação de políticas sociais que contemplem a população em situação de rua.

Em relação aos serviços existentes na rede socioassistencial de Florianópolis para população em situação de rua, foi observado que de acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009) o município conta com as modalidades Abrigo Institucional e República, ainda que algumas dessas instituições não sejam de caráter público. É importante destacar que os serviços públicos destinados a essa população são recentes, tanto em âmbito municipal, quanto nacional. Além disso, parte dessas instituições não está de acordo com a PNPR e a Tipificação, sendo organizadas e constituídas sem considerar os parâmetros para essas unidades de acolhimento. Ademais, Florianópolis ainda não conta com a modalidade Casa de Passagem.

Desse maneira, ainda que possamos afirmar que houve avanços nos últimos anos na implementação de novos serviços, há também a perpetuação de antigos ranços na oferta destes relacionados à atual política para população em situação de rua.

Além disso, como procuramos ressaltar as influências de um contexto neoliberal não oportunizam aos usuários o protagonismo no processo de participação e deliberação do planejamento, implementação e avaliação da PNPR. Esta representa, assim, um campo de disputas permanentes, como também o são as demais políticas sociais numa sociedade de classes.

Defendemos nesse trabalho que a instituição da PNPR representou avanços no que se refere à discussão sobre a articulação das políticas públicas e a implantação de ações e serviços a esse grupo populacional, o que deu maior visibilidade ao fenômeno população em situação de rua. Contudo, de acordo com Silva (2009), há inúmeros limites nesse processo, dentre os quais: a cobertura ínfima dessas ações; o pouco acesso; a natureza seletiva e não universal; a marca histórica da proteção social brasileira vinculada ao trabalho; o preconceito e discriminação, inclusive na relação com os servidores públicos; inadequação administrativa e metodológica dos programas e projetos sociais; reduzido número de pesquisas sobre o fenômeno; recente e localizada organização das pessoas em situação de rua; dificuldade de inclusão do tema na agenda política de modo permanente; pouco envolvimento da sociedade

civil; destinação dos recursos do fundo público para atender aos interesses do capital e a correlação de forças desfavorável aos trabalhadores.

A mesma autora também sinaliza alguns retrocessos nesse processo, como a não implementação de determinações relevantes estabelecidas pelo Decreto 7053/2009, tais como: a não adesão formal dos estados e municípios às determinações do Decreto sob coordenação do CIAMP Rua; esvaziamento do papel do CIAMP Rua; interrupções sucessivas do processo com o IBGE tendo em vista a não inclusão dessa população no censo populacional; não realização de qualquer ação educativa de combate ao preconceito em relação a este grupo populacional; não alocação de recursos específicos, tendo em vista as determinações do Decreto; falta de articulação das políticas entre as esferas (municipal, estadual e federal) de governo e higienização social desse grupo populacional.

Entendemos, por isso, que a proposta desse trabalho - a avaliação do eixo da Assistência Social da PNPR, a partir da percepção dos usuários - é imprescindível para compreendermos que o sentido da avaliação de qualquer política pública, independente da proposta metodológica utilizada deve, indiscutivelmente, envolver os usuários dos serviços nesse processo.

Assim, a presente pesquisa e os estudos realizados puderam apontar que, não há preocupação por parte dos gestores em estimular a participação dos usuários nesses espaços, o que pôde ser observado nos depoimentos quando os sujeitos entrevistados foram questionados a avaliar o eixo da Assistência Social. Apesar de as pessoas entrevistadas não terem conhecimento específico sobre a constituição e organização da política e dos serviços, suas avaliações são vivas, pulsantes e legítimas expressando o cotidiano vivido nas ruas e nas instituições.

De maneira geral, observou-se a não participação dos usuários no processo de planejamento, implementação e avaliação da PNPR, ainda que o MNPR tenha representatividade no CIAMP Rua e em outros espaços, conquistados com muita luta. Contudo, a ausência dos usuários dos serviços é gritante. Ainda que tenham condições objetivas e subjetivas de vida que podem (ou não) dificultar o processo de participação e organização, bem como a sua própria característica heterogênea, essa é uma questão que precisa ser retomada e discutida.

Desse modo, defendemos que as potencialidades e dificuldades apontadas aqui, em especial, aos espaços públicos e à organização, mobilização e à participação política estão intimamente ligadas ao processo de avaliação das políticas públicas.

Optamos em realizar uma avaliação da PNPR envolvendo os usuários porque, como mencionamos, ao longo desse trabalho, eles comumente são desconsiderados nos processos de planejamento, de implementação e, por certo, de avaliação das políticas e dos serviços que fazem uso. Em geral, as avaliações são conduzidas por técnicos que atuam nas instituições executoras ou que são contratados especificamente para isso, por meio de consultorias e assessorias. Todas fazendo uso de um arsenal gigantesco de conceitos e técnicas que prometem muito e podem até responder às expectativas institucionais e de gestores, mas nem sempre resultam em incorporação das demandas e das necessidades sociais.

E, nesta perspectiva, considerar também a participação da sociedade na avaliação das políticas sociais é essencial para se garantir que os resultados dos processos avaliativos incorporem os reclames, as considerações, os posicionamentos dos usuários.

No instrumento de pesquisa, por nós elaborado, para cada um dos itens do eixo de Assistência selecionados, foram elaboradas questões referentes aos serviços apontados pela própria política de Assistência Social. Essas questões tinham como objeto de avaliação dois serviços principais: Centro POP e Casas de Acolhimento. Para cada entrevistado foram feitas perguntas sobre a estrutura, os serviços e o atendimento.

Com relação ao Centro POP os entrevistados avaliaram que a estrutura física precisa ser reorganizada e revista, em especial a recepção da unidade. Durante o período de estágio também puderam ser observadas reclamações referentes às condições dos banheiros, da lavanderia e dos armários.

Defendemos a discussão entre profissionais e usuários sobre as questões relacionais na instituição, a avaliação da presença ou não da polícia, as possibilidades de criação e construção, no formato possível diante das possibilidades e limitações da instituição, de espaços deliberativos e permanentes em que a participação dos usuários e a exposição de suas avaliações e percepções em relação ao serviço possam ser consideradas pela gestão pública tornando-se um hábito e não meramente assembléias esparsas e desconexas.

Ainda em relação ao Centro POP outro aspecto avaliado pelos sujeitos entrevistados foi a questão dos serviços oferecidos no equipamento. Dentre estes, o Serviço Especializado para População em Situação de Rua e o Serviço Especializado de Abordagem Social.

De maneira sintética demonstramos que os serviços que respondem às demandas imediatas como banho e alimentação foram bem avaliados. Ainda que esses dois pontos tenham recebido tal avaliação, os banheiros no Centro POP estão precários e a alimentação por vezes chegou ao serviço em condições questionáveis. Em relação à alimentação sugerimos aqui que possam ser pensadas em iniciativas para a construção e implementação de Restaurantes Populares no município, que ainda não os tem. Já sobre o Serviço Especializado de Abordagem Social pode-se dizer que ainda há desconfiança e insegurança, dado o caráter das abordagens que foram mencionadas. Permanecem antigos ranços na ação dos profissionais o que provoca pouca aceitação desse serviço pelos usuários.

Sobre os atendimentos realizados no Centro POP a avaliação restou contraditória, pois alguns sujeitos entrevistados manifestaram ter sido bem atendidos pelos profissionais e técnicos do equipamento enquanto que outros trouxeram a problemática dos profissionais darem valores em dinheiro aos usuários. Para os entrevistados esse também é um dos motivos geradores de conflitos naquele espaço, além de considerarem que estão sendo comprados pelos profissionais. Esta questão também precisaria ser discutida, ao passo que pode representar a falta de recursos para o atendimento dos usuários.

Entre as observações feitas no período de estágio também destacamos certas deficiências nos atendimentos, principalmente pela falta de capacitação continuada dos educadores sociais e da equipe técnica para afinar e qualificar as ações como também fazer valer e respeitar o regimento interno do equipamento.

Sobre as Casas de Acolhimento e Albergue os entrevistados relataram conhecer e já ter utilizado esse espaços. Neste particular, a principal reclamação está centrada nos horários de atendimento e no funcionamento das instituições. Os entrevistados questionaram se tais equipamentos conseguem, em virtude das regras existentes, servir de suportes às pessoas que deles precisam.

Entre as falas surgiram sugestões e requisições de estruturas de serviços que funcionem em tempo integral e permitam a convivência e permanência das pessoas nesses espaços. Foram citados os equipamentos da cidade de São Paulo, em que as pessoas podem passar o dia inteiro no instituição destinado ao acolhimento e/ou albergue. Ainda que tenham horários e regras a serem respeitadas, há a liberdade e a autonomia das pessoas entrarem e saírem do local quando precisarem. Entendemos que, dependendo da estruturação dos albergues e a forma como são conduzidos, estes podem facilitar o acesso a outros direitos e o estabelecimento da intersetorialidade entre as políticas.

Constatamos, por outro lado, que os usuários defendem e reproduzem a ideia da contrapartida do trabalho para os que quiserem ter acesso aos serviços. Alegam que isso evita a “manutenção” e “acomodação” das pessoas que se encontram em situação de rua. Desse modo percebeu-se, nos fragmentos acima expostos, a incorporação e reprodução do discurso dos profissionais por parte dos usuários. Além disso, foi notório que não há o entendimento claro de que esses equipamentos constituem parte de uma rede de serviços de direito da população e não como “ajuda” que, para tê-la, as pessoas devem fazer “algo em troca” como forma de agradecimento e contrapartida pelo serviço prestado.

Quanto ao acesso a serviços de acolhimento ou albergue, os usuários mencionaram algumas exigências a eles feitas em determinadas instituições que, por vezes, impediam o acesso dos que delas precisam. Dentre essas exigências destaca-se a apresentação de documentos pessoais. Como muitas vezes a população em situação de rua não os tem, os usuários são impedidos de acessar os serviços, conforme relatos apresentados.

Com relação às regras impostas para que o serviço de acolhimento e albergue sejam acessados pelos usuários podem ser citadas: naturalidade diversa de Florianópolis, não ter passagem pela polícia, portar documento com foto e não estar sob o efeito de álcool e/ou outras drogas ou ainda se encaixar no “perfil” de pessoas que queiram sair das ruas, voltar a trabalhar, reconstituir os vínculos familiares etc de acordo com as expectativas moralmente materializadas no fazer profissional e nas instituições. Ainda que o serviço seja destinado para os que o procuram espontaneamente - demanda espontânea - é notório que as exigências feitas para o ingresso na casa não se conectam com a realidade vivida por essas pessoas nas ruas e não respeitam as suas trajetórias, necessidades e particularidades.

Contraditoriamente, observou-se que os entrevistados tendem a aceitar as regras como corretas. Do mesmo modo, a atuação da polícia nestes espaços ora é questionada, em virtude do caráter repressivo e violento, ora sua presença é considerada conveniente para a segurança do local.

Em relação aos serviços de alimentação, banho e dormitório oferecidos pelas instituições, todos foram considerados bons pelos entrevistados. Contudo, algumas críticas foram feitas sobre aspectos específicos relacionados aos produtos de higiene pessoal e sobre a limpeza de quartos não estando de acordo com o Caderno SUAS e População em Situação de Rua (MDS, 2011).

Desse modo, como procuramos esclarecer, a falta de recursos materiais, aponta para a deficiência dos serviços em algumas instituições, bem como as regras internas das instituições que oferecem os serviços de acolhimento, muitas vezes, destoam das necessidades dos seus usuários.

Outra questão apontada nas entrevistas foi a falta de liberdade e de autonomia, o que faz com que alguns usuários não voltem a frequentar as instituições de acolhimento e albergues. Além disso, os entrevistados manifestaram preferir dormir na rua às instituições em comento.

A atuação da polícia foi muito recorrente nos depoimentos dos entrevistados. Também o foi quando problematizamos com os usuários os serviços das casas de acolhimento e albergues. Como mencionado, a polícia, ao passo que simbolicamente remete-nos a idéia de segurança, de fato, não a faz quando se trata da segurança dos usuários.

Outras críticas foram feitas sobre as regras internas de funcionamento e o tempo de estadia permitido nas instituições de acolhimento e albergues. Não há um cumprimento das regras e do regimento por parte dos profissionais no serviço o que acaba por reforçar a falta de credibilidade dos técnicos e do espaço e, muitas vezes, isso se expressa na revolta dos usuários, pois recebem tratamento diferenciado dos demais. Deve ser considerado também que cada pessoa tem necessidades diferentes e o tempo de estadia nos serviços pode ser avaliado pela equipe técnica juntamente com o usuário. Contudo, acreditamos que isso não está claro para todas as pessoas.

Com relação ao atendimento profissional, as pessoas relataram ter sido bem atendidas, contudo, também surgiram críticas com relação ao atendimento recebido por técnicos do espaço que barraram a entrada das pessoas.

Ainda em relação aos atendimentos realizados pelas equipes técnicas das instituições de acolhimento e albergue, identificamos falas que revelaram a impossibilidade de avaliá-los em virtude de os entrevistados nunca terem feito uso desses serviços.

O atendimento profissional nas casas de acolhimento e albergue foram avaliadas parcialmente, sendo sinalizadas questões referentes à abordagem e o tratamentos dos técnicos e profissionais, a identificação com a profissão e o espaço de atuação e o controle que os técnicos exercem sobre os usuários, estabelecendo-se uma relação de poder. Dentre as sugestões foram apontadas as seguintes: contratação de profissionais que gostem do que fazem; modificação das regras para o funcionamento do equipamento, respeitando-se a liberdade e a autonomia.

Muitos dos problemas apontados, no nosso ponto de vista, surgem em virtude de os usuários não se identificarem com as regras de funcionamento dessas instituições. Essa identificação não ocorre porque eles não participaram da elaboração dessas regras. Como afirmamos não se trata de apenas dizer que são necessárias, mas de construir processos que permitam aos usuários assimilá-las de modo democrático, convocando-os para a sua elaboração. Algumas metodologias de trabalho neste sentido podem ser vislumbradas: estímulo à participação nos espaços de conferências das políticas setoriais, realização de assembleias de cunho consultivo e deliberativo sobre questões relacionadas aos serviços oferecidos, registro e sistematização de críticas e sugestões expressas pelos usuários nos vários momentos de atendimentos realizados por profissionais, etc.

Também há falta de esclarecimento entre os entrevistados sobre o público atendido nos CRAS e o caráter dos serviços nele operacionalizados. Durante o período de estágio o que pôde ser observado foi que alguns profissionais dos CRAS, muitas vezes, não realizavam sequer o atendimento inicial à população em situação de rua por considerar que esse público devia ser referenciado diretamente ao Centro POP. Esse entendimento vai de encontro ao princípio da universalidade, custando caro à assistência social a delimitação, presente na Constituição Federal de 1988, do acesso a esses serviços entre aqueles “que dela necessitam”.

Com relação ao Cad-único, a pesquisa demonstrou que os entrevistados não o conheciam como também nunca o tinham feito. As pessoas que manifestaram ter conhecimento e tê-lo feito, afirmaram que não obtiveram retorno e, por isso, desconhecem sua importância para o acesso aos benefícios socioassistenciais.

Quando perguntados sobre o PBF, os entrevistados demonstraram já terem ouvido falar, mas não tiveram acesso. Entre os entrevistados havia uma pessoa indígena que informou já ter recebido o benefício e que foi por meio da Secretaria Nacional da Saúde Indígena (SESAI)<sup>36</sup> que teve acesso ao Cad-único e posteriormente ao PBF. Porém estão em descumprimento com as condicionalidades, ou seja, não recebem mais o benefício.

O BPC foi o benefício que as pessoas nunca tinham sequer ouvido falar. Desse modo, em relação aos benefícios socioassistenciais, as informações colhidas estão de acordo com a Pesquisa Nacional que aponta um total de 88,5% das pessoas em situação de rua que não recebem qualquer tipo de benefício.

---

<sup>36</sup> Maiores informações disponíveis em: <<http://www.conasems.org.br/index.php/comunicacao/noticias/99-lula-assina-decreto-que-cria-a-secretaria-especial-de-saude-indigena-sesai>> Acesso em: 30 nov. 2014.

Os dados por nós levantados quanto à identificação ou não com a rua nos fazem entender esta como o espaço onde a vida objetiva e subjetiva se processa.

Entre os entrevistados percebemos os que se identificam com a rua, entendendo-se como parte dela, como o limiar do fazer de suas vidas. Contudo, também nos deparamos com depoimentos que mostram a rua como um espaço das possibilidades, e, contraditoriamente, também dos conflitos e do sofrimento. Ora os sujeitos pesquisados apontam aspectos negativos, ora positivos. Alguns dos pontos negativos levantados foram a questão da “acomodação” a essa situação, a relação de desconfiança e conflito entre aqueles estão em situação de rua. Nela (na rua) os próprios entrevistados classificam os que “prestam” e os que “não prestam”, comentam sobre as dificuldades decorrentes das mudanças do clima, a instabilidade do dia a dia ocasionada pela falta de dinheiro, da comida, do banho etc. Entre os pontos positivos foram apontados a “liberdade” que a rua traz no que tange ao “fazer o que quer” “se mandar”, “conhecer um monte de gente”, conseguir material reciclável para ganhar dinheiro, ser ajudado pelas pessoas.

Identificamos em outras falas pessoas que não se identificam com a rua e não consideram os bons aspectos levantados acima. A rua representa um cotidiano difícil e sem futuro em contraposição ao conforto de um espaço para morar e de se ter um emprego.

Outra questão por nós abordada nas entrevistas com os usuários diz respeito ao MNPR. Ao serem questionados sobre o movimento da população em situação de rua em Florianópolis, os sujeitos entrevistados demonstraram já ter ouvido falar, mas afirmaram dele não participar. Outros por sua vez, não tinham clareza do que era um movimento social.

Observou-se nas falas a confusão feita entre a concepção do que é um movimento social e uma instituição. Muitos associavam a palavra movimento às ações realizadas pelas instituições que trabalham diretamente com esse grupo populacional. Nas entrevistas essa era uma pergunta que precisava ser explicada com certa frequência, haja vista que os entrevistados não entendiam o que se configurava enquanto um “movimento”. Houve também pessoas que confundiram a própria entrevista como uma possível ação desses “movimentos”.

Outro ponto interessante que merece destaque é o depoimento referente à falta de organização política da população em situação de rua e, em certa medida, a descrença de que a população em situação de rua possa se organizar politicamente. São reiteradas as estratégias de sobrevivência – organização em grupos -, bem como se reafirma a imagem de que a população em situação de rua se junta somente para cometer atos considerados reprováveis pela população em geral.



Quando questionados sobre o conhecimento da Política Nacional para População em Situação de Rua, constatou-se que nenhum dos entrevistados tinha conhecimento dessa política. Isso demonstra que a população em situação de rua, embora use os serviços constitutivos da PNPR, não a identifica como uma política destinada a responder suas demandas. Este aspecto se relaciona, mais uma vez, ao fato de que esta população comumente não é chamada a participar da elaboração, implementação e avaliação desta política e de outras ações e serviços, sendo como já mencionamos anteriormente, pessoas permanentemente ausentes nesse processo.

Este conjunto de questões aqui problematizadas aponta para os grandes desafios a serem enfrentados para que, efetivamente, a população em situação de rua possa se tornar protagonista da construção de seus direitos. Para isso, defendemos que é preciso superar os preconceitos reproduzidos entre profissionais que atuam nas mais diversas políticas sociais que respondem as demandas dessa população e também na sociedade civil. Muitas vezes, os sujeitos que constituem essa população são vistos como “sobrantes”, incapazes de refletir sobre sua própria realidade e de propor alternativas para o enfrentamento de seus problemas. Estas concepções reproduzem grande parte dos comportamentos dos que integram a população em situação de rua e que, por seu turno, são condenados por parte dos que atuam na PNPR. Essa é a complexa realidade que temos. Para mudá-la, um primeiro e importante passo é conhecê-la.

Como já constamos na apresentação desse trabalho, sugerimos para que os coordenadores, profissionais e técnicos dos serviços aqui mencionados, de acordo com as informações e os depoimentos levantados, possam pensar junto com os colegas de trabalho e usuários na criação de espaços de diálogo, na avaliação da estrutura física, dos serviços e dos atendimentos ali prestados, na construção conjunta das regras das instituições respeitando-se a dinâmica, a liberdade e a autonomia de cada um. Esse processo para além da constituição de um espaço permanente de discussão também pode ser um catalisador no processo de estabelecimento de vínculos entre profissionais e usuários. Ainda que entre os profissionais percebe-se, muitas vezes, a falta de motivação diante das condições de trabalho, o estabelecimento do diálogo é fundamental nesse processo de participação dos usuários nos serviços que são destinados a eles e, nada mais justo, do que trazerem a luz todas as suas experiências, vivências, conhecimentos e percepções.

De um modo geral em relação aos equipamentos, serviços e atendimentos anteriormente expostos concordamos com Silva (2009) quando aponta que estes, ainda que dêem visibilidade à população em situação de rua acabam, contraditoriamente, reforçando em

determinados momentos o estigma sobre esse grupo populacional quando cria serviços específicos e não parte do princípio da universalidade e do acesso amplo.

Temos ciência de que esse trabalho apresenta limitações, no entanto cremos que ele poderá servir de estímulo a futuras discussões e estudos mais aprofundados sobre a avaliação de políticas sociais que contemplem a população em situação de rua.

Para fechar esse estudo e ao mesmo tempo abrir para futuras indagações e debates trazemos parte da música “À palo seco”, do cantor e compositor Belchior. Acreditamos que a letra está de acordo com as considerações aqui realizadas:

Se você vier me perguntar por onde andei no tempo em que você sonhava...de olhos abertos, lhe direi:Amigo, eu me desesperava! Sei que assim falando pensa que esse desespero é moda em 76, mas ando mesmo descontente, desesperadamente eu grito em português, [...] mas quero é que esse canto torto feito faca corte a carne de vocês.

Que possamos gritar, desesperadamente em português, ser faca, corte e carne, sangue e canto, lutando pelos espaços que ainda não ocupamos, resistindo sobre aqueles já conquistados e que a rua não seja um limbo que nos separe, mas um grande mar de asfalto que nos una.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. São Paulo: Ed. Cortez, 2002.

BATISTA, Vera. “**Estado penal e Estado de direito**”. Palestra proferida no Tribunal Popular, em janeiro de 2013. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=FRgAs5sR7Gw>>. Acesso em 14 nov. 2014.

BEHRING, Elaine. **Fundamentos de Política Social**. Serviço Social e Saúde: Trabalho Profissional. São Paulo: Ed. Cortez, 2000.

BELCHIOR, À **palo seco**. Intérprete: Belchior. São Paulo, 1974. 1 CD.

BORIN, Marisa do Espírito Santo. **Desigualdades e rupturas sociais na metrópole: Os moradores de rua em São Paulo**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2003.

BOSCHETTI, **Seguridade social e projeto ético político do Serviço Social: que direitos para qual cidadania?** Serviço Social e Sociedade. n. 79, p. 108-132. São Paulo, Cortez, nov. 2004.

BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. **Desafios do controle social na atualidade**. Revista Serviço Social e Sociedade, n. 109, jan/mar. São Paulo: Cortez. p. 126-150.

BRANCO, Rodrigo Castelo. **A crise de 2008 e seus impactos na “questão social”**. Brasil, Fundação Lauro Campos, 2008. Disponível em: <<http://laurocampos.org.br/2008/11/a-crise-de-2008-e-seus-impactos-na-questao-social/>>. Acesso em: 07 out. 2014.

BRASIL. **IBGE apresenta resultado de pesquisa experimental sobre população em situação de rua. Brasília, Secretaria de Direitos Humanos, 2014**. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/noticias/2014/julho/ibge-apresenta-resultado-de-pesquisa-experimental-sobre-populacao-em-situacao-de-rua>>. Acesso em: 12 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.258 de 30 de dezembro de 2005**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, para acrescentar o serviço de atendimento a pessoas que vivem em situação de rua.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Diálogos sobre a população em Situação de Rua no Brasil e na Europa: experiências do Distrito Federal, Paris e Londres**. Brasília: SDH, 2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009.** Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e o seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional Sobre População em Situação de Rua.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. Brasília, DF. Abril de 2008.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRITES, Cristina M.; BARROCO, Maria Lúcia Silva. **A centralidade da ética na formação profissional.** Revista da associação brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, ano I, n. 2. Jul/dez. Brasília: ABEPSS, 2000, p. 19-33.

BURGOS, Marcelo Baumann, PEREIRA, Luiz Fernando Almeida, CAVALCANTI, Mariana et. al. **O efeito UPP na percepção dos moradores da favela.** Desigualdade & Diversidade-Revista de Ciências Sociais. PUC-Rio, nº 11, ago/dez, 2011.

BURSZTYN, Marcel (org.) **No meio da rua: nômades, excluídos e viradores.** Brasília: Garamond, 2000.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social.** Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

DAMATTA, Roberto. **O que faz o Brasil Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 2000.

DE LUCCA, Daniel. **A Rua em movimento – experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua.** Dissertação de mestrado. USP, São Paulo, 2007 apud LEMÕES, Tiago. **População em situação de rua e a linguagem dos direitos: reflexões sobre um campo de disputas políticas definições de sentidos e práticas de intervenção.** Rio Grande do Sul. Anais. 29ª Reunião Brasileira de Antropologia, Natal/RN 03 e 06 de agosto de 2014.

ESPING-ANDERSEN, G. **As três economias políticas do welfarestate.** Revista Lua Nova, n. 24, São Paulo: Marco Zero/Cedec, set. 1991.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra.** Lisboa: Presença, 2008.

SCOREL, Sarah. **Vivendo de teimoso: moradores de rua da cidade do Rio de Janeiro.** In: BURSTYZ, Marcel (org.) No meio da rua: Nômades, excluídos e viradores. Brasília: Garamond, 2000.p. 139-171.

FERRO, Maria Carolina Tiraboschi. **Política Nacional para População em Situação de Rua: protagonismo dos invisibilizados.** Revista Direitos Humanos, SDH, Brasília, 2012. Disponível em: <[http://www.academia.edu/3703348/Revista\\_Direitos\\_Humanos\\_SDH\\_-\\_janeiro\\_2012](http://www.academia.edu/3703348/Revista_Direitos_Humanos_SDH_-_janeiro_2012)> Acesso em: 30 nov. 2014.

GLASS, Verena. **Dívida externa na África é o fator decisivo do processo migratório.** Revista Carta Maior, 2007. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Movimentos-Sociais/Divida-externa-na-africa-e-fator-decisivo-do-processo-migratorio/2/12396>>. Acesso em 21 nov. 2014.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere**. Vol. III. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. 2ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003

HARVEY, David. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

IAMAMOTO, Marilda Villela e CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológico**. 14 Ed. São Paulo: Cortez, 2001.

LUKÁCS, Guörgy. **Para uma ontologia do ser social II**. São Paulo: Boitempo, 2013.

LÜTTICKE, Marcus, **Homeless in Germany given the boot**. Alemanha, Deutsche Welle, 2014. Disponível em: <<http://www.dw.de/homeless-in-germany-given-the-boot/a-17729421>> Acesso em: 11 out. 2014

LEMÕES, Tiago. **População em situação de rua e a linguagem dos direitos: reflexões sobre um campo de disputas políticas definições de sentidos e práticas de intervenção**. Rio Grande do Sul. Anais. 29ª Reunião Brasileira de Antropologia, Natal/RN 03 e 06 de agosto de 2014.

LIGUORI, G.. **Roteiros para Gramsci**. Tradução de Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2007.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. São Paulo. Boitempo, 2013.

MARX, Karl. **O capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP) e Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. SUAS e População em Situação de Rua**, Vol. III. – Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Pesquisa Nacional da População em situação de Rua**. 2008. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/backup/arquivos/sumario\\_executivo\\_pop\\_rua.pdf](http://www.mds.gov.br/backup/arquivos/sumario_executivo_pop_rua.pdf)>. Acesso em: 7 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social. **I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua: relatório**. Brasília, DF 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Texto de Orientação para o Reordenamento do Serviço de Acolhimento para População Adulta e Famílias em Situação de Rua**. Brasília, DF, 2012

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas Centro de Referência Especializado para População em Situação de rua**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/orientacoes-tecnicas-centro-de-referencia-especializado-para-populacao-em->

situacao-de-rua-centro-pop-e-servico-especializado-para-pessoas-em-situacao-de-rua-1/05-caderno-centro-popfinal-dez.pdf.pagespeed.ce.J\_CHLwTBv.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2014

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadernos de Perguntas e Respostas Serviço Especializado em Abordagem Social**. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/caderno-de-perguntas-e-respostas-do-servico-de-abordagem-social/cartilha\\_perguntas\\_respostas\\_abordagem17.02.pdf.pagespeed.ce.VbVPt-5vtp.pdf](http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/caderno-de-perguntas-e-respostas-do-servico-de-abordagem-social/cartilha_perguntas_respostas_abordagem17.02.pdf.pagespeed.ce.VbVPt-5vtp.pdf)>. Acesso em: 14 mai. 2014

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Perguntas e Respostas Serviço Especializado para População em Situação de Rua**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaoespecial/mediacomplexidade/perguntas-e-respostas/arquivos/servico-especializado-para-pessoas-em-situacao-de-rua.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2014

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social, PNAS, 2004**. Disponível em: <<file:///C:/Users/usuario/Downloads/Politica%20Nacional%20de%20Assistencia%20Social%20-PNAS.pdf>> Acesso em: 19 mai. 2014

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **SUAS e População em Situação de Rua**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/populacao-em-situacao-de-rua-cadastro-unico-e-servicos-socioassistenciais/arquivos/SUAS%20e%20Populacao%20em%20Situacao%20de%20Rua.pdf>>. Acesso em: 13 mai. 2014

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2002.

MICHELUZZI, Aline. **O morador de rua adulto no contexto de uma sociedade excludente**. 2003. Trabalho de Conclusão de Curso- UFSC. Florianópolis 2003.

NAVARRO, Mireya. **Homeless Tally Taken in January Found 13% Rise in New York**. Nova Iorque, The New York Times, 2013. Disponível em: <[http://www.nytimes.com/2013/11/22/nyregion/january-tally-of-homeless-population-found-13-jump-in-city-us-data-say.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2013/11/22/nyregion/january-tally-of-homeless-population-found-13-jump-in-city-us-data-say.html?_r=0)>. Acesso em: 01 out. 2014

NEPP/UNICAMP. **Avaliação do processo de implementação do projeto “Inovação do Ensino Básico e de algumas medidas da escola padrão**.” Campinas. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas/UNICAMP, 1993 (projeto de pesquisa)

PEREIRA, Potyara. **Vicissitudes da pesquisa e da teoria no campo da política social**. SER Social, n. 09, p.53-93. Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, jul./dez. 2001.

POUSA JUNIOR, Efren Fernandez. **Moradores em situação de rua. Novas pesquisas censitárias e considerações**. Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 3017, 5 out. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/20145>>. Acesso em: 1 dez. 2014.

REIS, Daiana dos. **População em Situação de Rua e a sua Relação com o Trabalho: As Estratégias de Sobrevivência Utilizadas pelas pessoas em Situação de Rua**. Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

RIO DE JANEIRO. **População de Rua, um direito à cidade**. Rio de Janeiro, Secretaria de Direitos Humanos, 2013. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/smds/exibeconteudo?id=4607334>>. Acesso em: 15 out. 2014

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e ao sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

ROSA, Cleisa Moreno Maffei. **Vidas de Rua**. São Paulo: Hucitec, 2005.

SANTOS, M.. **Da Totalidade ao Lugar**. 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

SILVA, Maria Lúcia Lopes da. **Trabalho e população em situação de rua no Brasil**. São Paulo. Cortez, 2009.

SILVA, Maria Ozanira Silva e (org) **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo, Veras, 2001.

SIMIONATTO, Ivete. Gramsci, sua teoria. **Influência no Brasil. Incidência no serviço social**. São Paulo: Cortez, 2004.

SIMÕES JÚNIOR, José Geraldo. **Moradores de rua**. São Paulo: Polis, 1992.

STOFFELS, Marie Gislaine. **Os mendigos na cidade de São Paulo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977 apud BRASIL. **IBGE apresenta resultado de pesquisa experimental sobre população em situação de rua. Brasília, Secretaria de Direitos Humanos, 2014**. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/noticias/2014/julho/ibge-apresenta-resultado-de-pesquisa-experimental-sobre-populacao-em-situacao-de-rua>>. Acesso em: 12 out. 2014.

TIENE, Izalene. **Mulher moradora de rua: Entre vivências e políticas sociais**. Campinas: Alínea, 2004.

TORRES, Ida. **Japan's new problem: an ageing homeless population**. Japão. Japan Daily Press, 2013. Notícia disponível em: <[http://translate.google.com.br/translate?hl=pt-PT&sl=en&u=http://japandailynews.com/japans-new-problem-an-ageing-homeless-population-0124399/&prev=/search%3Fq%3Djapan%2Bhomeless%2Bnumbers%26rlz%3D2C1KMZB\\_enBR0536BR0536%26espv%3D2%26biw%3D985%26bih%3D582](http://translate.google.com.br/translate?hl=pt-PT&sl=en&u=http://japandailynews.com/japans-new-problem-an-ageing-homeless-population-0124399/&prev=/search%3Fq%3Djapan%2Bhomeless%2Bnumbers%26rlz%3D2C1KMZB_enBR0536BR0536%26espv%3D2%26biw%3D985%26bih%3D582)>. Acesso em: 03 out. 2014.

WACQUANT, Löic. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.



## 6 APÊNDICES

### APÊNDICE A – Roteiro entrevista

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

CENTRO SOCIOECONOMICO

DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

ENTREVISTA “*AValiação da Política Nacional para População em Situação de Rua.*”

IDADE: \_\_\_\_\_

SEXO: \_\_\_\_\_

TEMPO EM SITUAÇÃO DE RUA: \_\_\_\_\_

QUESTÕES GERAIS
- Inicialmente, gostaria que você falasse um pouco sobre a sua trajetória e história de vida.
- Você conhece algum movimento de população em situação de rua? Participa ou já participou? Em caso negativo, por qual motivo? Em caso afirmativo, o que esse movimento representa pra você?
- Você conhece a Política Nacional para População em Situação de Rua? Em caso afirmativo, como teve acesso a esse documento e o que acha dele?



ASSISTÊNCIA SOCIAL	
Itens do Eixo	Perguntas
*"Estruturação do eixo de acolhida de acordo com a heterogeneidade e diversidade da população em situação de rua, reordenando práticas homogeneizadoras, massificadoras e segregacionistas na oferta dos serviços, especialmente os albergues."	<p>- Você já ouviu falar das Casas de Acolhimento/Apoio e dos Albergues? Já utilizou ou atualmente utiliza esse serviço? Em caso negativo, por quê? Em caso afirmativo, qual e em que período? O que o fez procurar esse serviço? Como conseguiu a vaga/acesso? Como foi atendido? Como avalia os serviços de alimentação, banho, atendimento psicossocial, estrutura física, recursos humanos, serviço de higiene pessoal? Críticas e sugestões? Você acha que esses serviços conseguem contemplar as necessidades da população em situação de rua?</p> <p>- Você já ouviu falar do Centro POP? Já utilizou ou atualmente utiliza esse serviço? Em caso negativo, por quê? Em caso afirmativo, qual? O que o fez procurar esse serviço? Como foi atendido? Como avalia os serviços disponibilizados pelo Centro POP? (alimentação, banho, atendimento psicossocial, estrutura física, recursos humanos, serviço de higiene pessoal, lavanderia, oficinas? Críticas e sugestões?) Você acha que esse serviço consegue contemplar as necessidades da população em situação de rua?</p> <p>- Você já ouviu falar do Serviço de Abordagem Social/ Abordagem de rua? Já foi abordado por serviço? Em caso afirmativo, Como foi atendido?</p> <p>- Você já ouviu falar do Centro de Referência em Assistência Social (CRAS)? Já utilizou ou atualmente utiliza esse serviço? Em caso negativo, por quê? Em caso afirmativo, qual? O que o fez procurar esse serviço? Como foi atendido?</p>
*"Inclusão das pessoas em situação de rua no Cadastro Único do Governo Federal para subsidiar a elaboração e implementação de políticas públicas sociais."	- Você já ouviu falar do Cadastro Único/ CAD-único? Teve interesse/ acesso em se cadastrar? Em caso negativo, por quê? Em caso afirmativo, o que o fez acessar o CAD-único?
* "Inclusão de pessoas em situação de rua no Benefício de Prestação Continuada e no Programa Bolsa Família, na forma a ser definida"	<p>- Você já ouviu falar no Benefício de Prestação Continuada (BPC)?</p> <p>- Você já ouviu falar no Programa Bolsa Família? Recebe esse benefício?</p>

	-Já procurou se inscrever em algum desses programas/serviços? Em caso negativo, por quê? Em caso, afirmativo por qual motivo?
--	---

Fonte dos itens do Eixo: PNPR <<http://www.recife.pe.gov.br/noticias/arquivos/2297.pdf>>

**APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

CENTRO SOCIOECONOMICO

DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

CURSO DE GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Este documento que você está lendo é chamado de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Ele contém explicações sobre a pesquisa, *Avaliação da Política Nacional para População em Situação de Rua em Florianópolis*, que você está sendo convidado a participar. Antes de decidir se deseja participar (de livre e espontânea vontade) você deverá ler e compreender todo o conteúdo. Ao final, caso decida participar, você será solicitado a assinar e receberá uma cópia do termo.

Antes de assinar faça perguntas sobre tudo o que não tiver entendido bem. A responsável pela pesquisa, Thaís Virgínia Rigo Loch, responderá às suas perguntas a qualquer momento (antes, durante e após a pesquisa). Sua participação é voluntária, o que significa que você poderá desistir a qualquer momento, retirando seu consentimento, sem que isso lhe traga nenhum prejuízo ou penalidade, bastando para isso comunicar à pesquisadora.

Essa pesquisa procura avaliar, a partir da percepção dos usuários, a Política Nacional para População em Situação de Rua na cidade de Florianópolis. Além disso, busca reconhecer o olhar dos usuários enquanto uma expressão viva, pulsante e legítima e comparar os marcos legais e reais das políticas sociais no município.

Caso decida aceitar o convite, você será submetido(a) ao(s) seguinte(s) procedimentos: entrevista com perguntas abertas sobre a sua percepção e avaliação sobre a Política Nacional para População em Situação de Rua em Florianópolis. Para cada pergunta você poderá responder de forma aberta manifestando sua opinião, experiência, aproximação, concordâncias, críticas, sugestões, e/ou o seu desconhecimento sobre os serviços previstos em lei para população em situação de rua em Florianópolis. A entrevista terá o áudio gravado afim de que seu conteúdo possa ser posteriormente transcrito e utilizado na análise do objeto.

Todas as informações obtidas serão sigilosas para assegurar a sua privacidade e identidade evitando prejuízos e riscos à sua integridade com relação aos dados e informações coletadas. Caso você avalie que esse procedimento possa gerar algum tipo de constrangimento você não precisará realizá-lo.

O material com as suas informações (gravação da entrevista, TCLE) ficará guardado em local seguro sob a responsabilidade da pesquisadora com a garantia de manutenção do sigilo e confidencialidade e que será destruído após a pesquisa. A divulgação dos resultados será feita de forma a não identificar os voluntários. Os resultados deste trabalho irão ser apresentados em Trabalho de Conclusão de Curso da pesquisadora. Entretanto, ele mostrará apenas os resultados obtidos sem revelar seus dados pessoais, primando pela descrição dos procedimentos, pela proteção de depoimentos gravados e pela não estigmatização de pessoas e/ou comunidades.

Conforme previsto pelas normas brasileiras de pesquisa com a participação de seres humanos você não receberá nenhum tipo de compensação financeira pela sua participação neste estudo. Se você tiver algum gasto que seja devido à sua participação na pesquisa, você será ressarcido, caso solicite. Em qualquer momento, se você sofrer algum dano comprovadamente decorrente desta pesquisa, você terá direito à indenização.

Você terá os seguintes benefícios ao participar da pesquisa: resgatar a discussão sobre a Política Nacional para População em Situação de Rua; contribuir para a participação dos usuários no processo de avaliação e conhecimento dos serviços para população em situação de rua no município de Florianópolis, ampliar o debate sobre os direitos da população em situação de rua.

Você ficará com uma cópia deste termo e toda a dúvida que você tiver a respeito desta pesquisa, bem como dos resultados, você poderá perguntar diretamente para a pesquisadora, pelo e-mail [this\\_vrl@hotmail.com](mailto:this_vrl@hotmail.com)

**DADOS DO PESQUISADOR ORIENTADOR RESPONSÁVEL PELO PROJETO DE PESQUISA:**

Nome completo: Jaime Hillesheim

Doc. de Identificação: 2.021.315-8

Endereço completo: Rua Rosa, nº 35, apto 401- Pantanal/ Florianópolis CEP: 88040-270

Endereço de email: jaime.h@ufsc.br

Telefones: (48) 9638-0844

**DADOS DA PESQUISADORA ORIENTANDA RESPONSÁVEL PELO PROJETO DE PESQUISA:**

Nome completo: Thaís Virgínia RigoLoch

Doc. de Identificação: 8093572091

Endereço completo: Rua Prof. Odilon Fernandes n. 77 apto 502- Trindade/ Florianópolis CEP: 88036-250

Endereço de email: this\_vrl@hotmail.com

Telefones: (54) 99652214

**IDENTIFICAÇÃO E ASSENTIMENTO/ANUÊNCIA DE PARTICIPANTE VULNERÁVEL:**

Nome            completo            (ou            outra            manifestação            para            identidade)

\_\_\_\_\_

Doc. de Identificação (se for o caso) \_\_\_\_\_

**CONSENTIMENTO PÓS-INFORMADO:**

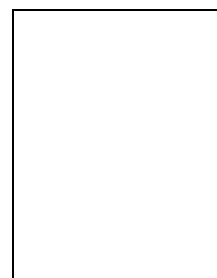
“Declaro que, em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_, concordei em participar, na qualidade de participante do projeto de pesquisa intitulado *Avaliação da Política Nacional para População em Situação de Rua em Florianópolis*, após estar devidamente informado sobre os objetivos, as finalidades do estudo e os termos de minha participação. Assino o presente Termo de Consentimento Livre e Esclarecido em duas vias, que serão assinadas também pelo pesquisador responsável pelo projeto, sendo que uma cópia se destina a mim (participante) e a outra ao pesquisador.”

“As informações fornecidas aos pesquisadores serão utilizadas na exata medida dos objetivos e finalidades do projeto de pesquisa, sendo que minha identificação será mantida em sigilo e sobre a responsabilidade dos proponentes do projeto.”

“Não receberei nenhuma remuneração e não terei qualquer ônus financeiro (despesas) em função do meu consentimento espontâneo em participar do presente projeto de pesquisa. “Independentemente deste consentimento, fica assegurado meu direito a retirar-me da pesquisa em qualquer momento e por qualquer motivo, sendo que para isso comunicarei minha decisão a um dos proponentes do projeto acima citados.”

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_, de \_\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
Assinatura



Impressão digital